

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS**  
**ESCOLA DE POLÍTICAS PÚBLICAS E GOVERNO**

**LEOPOLDO MATEUS DA SILVA RIBEIRO**

**A CONSTRUÇÃO DE AGENDA DA REFORMA  
ADMINISTRATIVA NO BRASIL APÓS A CRISE  
FISCAL DE 2015/2016**

**Brasília**  
**2021**

**LEOPOLDO MATEUS DA SILVA RIBEIRO**

**A CONSTRUÇÃO DE AGENDA DA REFORMA  
ADMINISTRATIVA NO BRASIL APÓS A CRISE FISCAL  
DE 2015/2016**

Dissertação apresentada à Escola de Políticas Públicas e Governo da Fundação Getúlio Vargas como requisito para obtenção do título de mestre em Políticas Públicas e Governo.

Área de concentração: Políticas Públicas e Governo

Orientador: Prof. Dr. Marco Antonio Carvalho Teixeira.

**Brasília**

**2021**

Ribeiro, Leopoldo Mateus da Silva.

A construção de agenda da Reforma Administrativa no Brasil após a crise fiscal de 2015/2016 / Leopoldo Mateus da Silva Ribeiro. - 2021.

121 f.

Orientador: Marco Antonio Carvalho Teixeira.

Dissertação (mestrado MPPG) – Fundação Getulio Vargas, Escola de Políticas Públicas e Governo.

1. Reforma administrativa - Brasil. 2. Administração pública - Brasil. 3. Finanças públicas. 4. Políticas públicas. I. Teixeira, Marco Antonio Carvalho. II. Dissertação (mestrado MPPG) – Escola de Políticas Públicas e Governo. III. Fundação Getulio Vargas. IV. Título.

CDU 35(81)

**LEOPOLDO MATEUS DA SILVA RIBEIRO**

**A CONSTRUÇÃO DE AGENDA DA REFORMA  
ADMINISTRATIVA NO BRASIL APÓS A CRISE FISCAL DE 2015/2016**

Dissertação apresentada à Escola de Políticas Públicas e Governo da Fundação Getulio Vargas como requisito para obtenção do título de Mestre em Política Públicas e Governo.

Área de concentração: Políticas Públicas e Governo

Data de aprovação: 10/06/2021

Banca examinadora:

---

Prof. Dr. Marco Antonio Carvalho Teixeira  
(Orientador)  
FGV - EPPG

---

Prof. Dr. Nelson Marconi  
FGV - EAESP

---

Prof. Dr. Antônio Sérgio Araújo Fernandes  
UFBA - EA

## **DEDICATÓRIA**

*A Ellen, Amâncio e Nara.*

## **RESUMO**

O objetivo deste trabalho é compreender como ocorreu o processo de formação de agenda da Reforma Administrativa no Brasil após a crise fiscal de 2015/2016. Para tal, partiu-se da hipótese de que o processo se enquadraria na teoria de formação de agenda de políticas públicas elaborada por Kingdon (1995), segundo a qual a entrada de um problema na agenda pode se relacionar à ocorrência de eventos-foco (crises e catástrofes), mudanças em indicadores e feedbacks. A teoria também afirma que janelas de oportunidades para que empreendedores de uma política pública atuem costumam se abrir em momentos específicos - como mudanças político-eleitorais. O referencial teórico também utilizou bibliografia complementar sobre construção de agenda, histórico de reformas administrativas constitucionais brasileiras e reforma administrativa portuguesa com o intuito de verificar relações específicas com o caso escolhido. Os resultados encontrados sobre o estudo de caso apontaram para a confirmação da hipótese. Este trabalho pretende contribuir para o estudo sobre construção de agenda de políticas públicas no Brasil.

**Palavras-chave:** Reforma. Administrativa. Agenda. Políticas. Públicas.

## **ABSTRACT**

The objective of this paper is to understand how the agenda-setting process of the Administrative Reform in Brazil occurred after the fiscal crisis of 2015/2016. To this end, it was assumed that the process fits the theory of agenda setting in public policy developed by Kingdon (1995), according to which the entry of a problem on the agenda can be related to the occurrence of focus events (crises and catastrophes), changes in indicators and feedbacks. The theory also states that windows of opportunity for public policy entrepreneurs to act usually open at specific moments - such as political-electoral changes. The theoretical framework also used complementary literature on agenda building, the history of Brazilian constitutional administrative reforms, and Portuguese administrative reform in order to verify specific relationships with the chosen case. The results found on the case study pointed to the confirmation of the hypothesis. This paper intends to contribute to the study of agenda setting in public policies in Brazil.

**Keywords:** Reform. Administrative. Agenda. Policies. Publics.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACF -	<i>Advocacy Coalition Framework</i>
ADI -	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ANFIN -	Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil
AP -	Administração Pública
ART -	Artigo
BANESPA -	Banco do Estado de São Paulo S.A.
BID -	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM -	Banco Mundial
BNDES -	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CBS -	Contribuição Social sobre Operações com Bens e Serviços
CCJ -	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
CFSPC -	Conselho Federal do Serviço Público Civil
CLP -	Centro de Liderança Pública
CLT -	Consolidação das Leis do Trabalho
CNI -	Confederação Nacional da Indústria
COFINS -	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
COMESTRA -	Comissão Especial de Estudos da Reforma Administrativa
CONDSEF -	Confederação Nacional dos Trabalhadores no Serviço Público Federal
CONSPLAN -	Conselho Consultivo de Planejamento
CPMF -	Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
CRoSAP -	Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública
DASP -	Departamento Administrativo do Serviço Público
DIEESE -	Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos
EC -	Emenda Constitucional
FGV-	Fundação Getúlio Vargas



FHC -	Fernando Henrique Cardoso
FMI -	Fundo Monetário Internacional
FONACATE -	Fórum Nacional Permanente das Carreiras Típicas de Estado
FUNPRESP -	Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal
IDP -	Instituto Brasiliense de Direito Público
IPCA -	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPEA -	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LC -	Lei Complementar
LRF -	Lei de Responsabilidade Fiscal
MARE -	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MP -	Medida Provisória
OCDE -	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OS -	Organizações Sociais
OSCIP -	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
PASEP -	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PDRAE -	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PEC -	Proposta de Emenda à Constituição
PIB -	Produto Interno Bruto
PIS -	Programa de Integração Social
PL -	Projeto de Lei
PSDB -	Partido da Social Democracia Brasileira
PT -	Partido dos Trabalhadores
PV -	Partido Verde
RH -	Recursos Humanos
RJU -	Regime Jurídico Único
SEMOR -	Subsecretaria de Modernização e Reforma Administrativa

SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira

SOF - Secretaria de Orçamento e Finanças

STF - Supremo Tribunal Federal

STN - Secretaria do Tesouro Nacional

TCU - Tribunal de Contas da União

TELEBRAS - Telecomunicações Brasileiras S.A.

TV - Televisão

## **LISTA DE QUADROS (TABELAS OU ILUSTRAÇÕES)**

Quadro 1 – Principais reformas estruturais da administração pública central portuguesa ao longo da primeira década do século XXI.....	43
Quadro 2 – Receitas e Despesas Primárias do Governo Central.....	54
Quadro 3 – Estimativa de Aposentadorias de Servidores por Ano .....	59
Quadro 4 – Planejamento da força de trabalho .....	63
Quadro 5 – Fortalecimento da meritocracia.....	65
Quadro 6 – Evolução das Despesas com Pessoal e Encargos da União (% PIB) .....	77
Quadro 7 – Cenários considerados nas simulações.....	83

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO .....	12
2. REFERENCIAL TEÓRICO .....	16
2.1A CONSTRUÇÃO DE AGENDA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	16
2.1.1 A Teoria de Kingdon.....	16
2.1.2 <i>Garbage Can</i> .....	18
2.1.3 O Equilíbrio Pontuado .....	20
2.1.4 O Papel e a Influência dos Especialistas e das <i>Think Tanks</i> .....	22
2.2 O HISTÓRICO DAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS CONSTITUCIONAIS NO BRASIL E SEUS CONTEXTOS .....	25
2.2.1 A Reforma de Vargas nos anos 1930.....	25
2.2.2 A Reforma Administrativa do Governo Militar.....	30
2.2.3 A Reforma Administrativa do fim dos anos 1980 .....	34
2.2.4 A Reforma Gerencial do primeiro governo FHC.....	37
2.3 A Reforma Administrativa de Portugal .....	42
2.3.1 A Reforma em detalhes.....	43
3. METODOLOGIA .....	48
4. AGENDA DA REFORMA ADMINISTRATIVA NO BRASIL .....	50
4.1 CONTEXTO DO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL ENTRE A CONSTITUIÇÃO DE 1988 e 2016.....	50
4.2 CONSTRUÇÃO DE AGENDA DA REFORMA ADMINISTRATIVA ATUAL .....	54
4.3 MAPEAMENTO DOS ATORES .....	66
4.4 REFORMA ADMINISTRATIVA PROPOSTA PELO PODER EXECUTIVO.....	87
4.4.1 PEC 32/2020 .....	87

4.4.2 A repercussão da PEC 32/2020 no Congresso Nacional e entre os demais atores .....	91
<b>5. CONCLUSÃO .....</b>	<b>94</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>107</b>

## 1. INTRODUÇÃO

A Reforma Administrativa está no centro do debate público brasileiro nos últimos anos, principalmente, após a crise fiscal e econômica iniciada em 2015 e 2016, quando o Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro recuou 3,5% e 3,3%, respectivamente, e modificou a realidade das contas públicas nacionais. Pela primeira vez no século, resultados primários positivos cederam espaço a déficits públicos, ampliando a dívida do país, e um conjunto de medidas reformistas focadas no corte de gastos públicos passou a dominar a agenda. No fim de 2016, foi promulgada a Emenda Constitucional (EC) 95, instituindo o Novo Regime Fiscal e limitando os gastos do governo federal ao valor do ano antecedente, corrigido pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária. Propostas de redução dos gastos com o funcionalismo público surgem desde 2017 e, após a aprovação da Reforma da Previdência, no fim de 2019, o debate cresceu e passou a ocupar espaço ainda maior na agenda nacional. No segundo semestre de 2020, a primeira etapa da proposta de Reforma Administrativa do governo federal foi enviada ao Congresso Nacional.

Algumas das modificações colocadas em discussão pelos principais atores envolvidos no processo de construção desta agenda de reestruturação do Estado brasileiro e das regras referentes ao funcionalismo público podem alterar a prestação dos serviços públicos, em quantidade e/ou qualidade, reduzir gastos públicos em diversas áreas, contribuindo para um ajuste fiscal pelo lado da despesa, remodelar o regime jurídico que estabelece a relação entre os servidores e o estado, modificar a estrutura de carreiras e salários iniciais dos servidores, estabelecer sistemas de avaliação do trabalho dos servidores públicos, criar um órgão central para gerir a política de gestão de pessoas e alterar os poderes do presidente da República.

Assim, a pergunta de pesquisa que este trabalho pretende responder é: como ocorreu o processo de formação de agenda da Reforma Administrativa no Brasil nos últimos anos? Parte-se da hipótese de que o processo se encaixaria na clássica teoria de construção de agenda elaborada por Kingdon (1995). A entrada do “problema” na agenda se deveria a um “evento-foco” (crise fiscal iniciada em 2015 e 2016), à mudança nos “indicadores” (aumento do déficit primário e da dívida pública a partir de 2015) e teria sido alçada ao topo da agenda por uma “catástrofe” (a intensificação da crise fiscal e social originada pela pandemia de Covid-19). Uma mudança de governo, em 2016, com o impeachment de Dilma Rousseff, a posse de Michel Temer e, em seguida, a eleição do presidente Jair Bolsonaro, teria produzido a “janela de oportunidade”, com a chegada ao poder de políticos com uma nova visão econômica. Tal

conjuntura propiciou que “empreendedores” de uma Reforma Administrativa no Brasil encontrassem espaço para atuar em defesa desta agenda.

Desta forma, os principais objetivos deste trabalho serão analisar a construção da atual agenda de Reforma Administrativa no Brasil, mapear os principais atores envolvidos neste processo e detalhar suas formas de atuação e pontos de vista defendidos. Segundo Kingdon (1995), os atores visíveis (políticos, ministros e a mídia) seriam mais importantes na definição da agenda e os invisíveis (especialistas, como pesquisadores e burocratas) na escolha das alternativas para resolver o problema. Assim, esta pesquisa pretende contribuir para o estudo da construção de agenda de políticas públicas no Brasil e do papel dos diferentes atores neste processo.

A primeira subseção do Capítulo 2 trará o referencial teórico sobre a construção de agenda das políticas públicas. Serão detalhadas a teoria clássica de formação da agenda de Kingdon (1995), base teórica principal deste trabalho, e também outras literaturas que dialogam de alguma forma com a linha escolhida. Cohen, March e Olsen (1962) defendem que soluções esperam por problemas, o que pode auxiliar na análise do comportamento dos empreendedores de políticas nos momentos em que janelas se abrem. True, Baumgartner e Jones (2007) pontuam a importância das imagens no processo de formação de agenda, explicam os monopólios existentes em subsistemas de políticas públicas e dialogam diretamente com Kingdon (1995) ao explicarem como um tema sobe ao topo da agenda pública. A participação e a importância dos especialistas nas áreas temáticas e das *think tanks* na construção das alternativas para as políticas públicas que estão na agenda serão detalhadas por Whitehead e Santiso (2005) e as coalizões formadas e os recursos utilizados pelas comunidades epistêmicas em defesa de suas ideias por Sabatier e Weible (2007).

A segunda subseção do Capítulo 2 fará um resumo das quatro outras reformas administrativas do Brasil que envolveram mudanças constitucionais e de seus contextos. O objetivo é permitir a comparação dos processos anteriores com o atual, encontrando semelhanças ou diferenças quanto à forma como temas foram alçados a “problemas”, ao aparecimento de “janelas de oportunidade”, advindas de mudanças de governo que levam novas perspectivas ao poder, e ao ambiente político-econômico existente em cada um dos períodos. As fontes consultadas serão Gaetani (2005), que detalha o processo de formação de agenda e as principais características destas quatro reformas, Lustosa da Costa (2008) e Abrucio e Loureiro (2018), que analisam várias das principais mudanças históricas na administração

pública brasileira, e em Abrucio (1998), que contextualiza os diversos momentos históricos da administração pública e da política nacional.

A terceira e última subseção do Capítulo 2 trará uma síntese do conjunto de reformas ocorridas na administração pública de Portugal nas duas primeiras décadas do século XXI e de seus contextos. O objetivo é que se entenda o motivo pelo qual essa reforma administrativa se tornou referência para diversos atores envolvidos no processo de construção de agenda da Reforma Administrativa no Brasil – que a colocam com frequência como o modelo a ser seguido pelo Brasil, fazendo-a ganhar destaque no processo de construção de agenda nacional, inclusive, devido à comparação do contexto que envolvia ambas: crise fiscal. O referencial será composto por Madureira (2015) e Madureira (2020), que detalham os principais pontos das várias mudanças realizadas durante o período e o cenário político e econômico das medidas.

O Capítulo 3 trará uma breve descrição da metodologia utilizada por esta pesquisa para compreensão do processo de construção de agenda da Reforma Administrativa no Brasil nos Capítulos 2 e 4, ou seja, tanto da seleção da base teórica utilizada quanto dos métodos escolhidos pela pesquisa para detalhar o processo de formação de agenda do estudo de caso escolhido.

O Capítulo 4 será dividido em quatro subseções. A primeira trará a contextualização do cenário do serviço público federal entre 1988, quando foi promulgada a Constituição Federal, que definiu a base atual do arcabouço jurídico referente ao funcionalismo, e 2016, quando a crise fiscal associada à troca de governo teria aberto a “janela de oportunidade” para a construção de agenda da Reforma Administrativa. A segunda abordará especificamente o processo de construção desta agenda e a terceira subseção trará o mapeamento de quinze atores que protagonizaram o processo de construção desta agenda, identificando-os, caracterizando-os, explicando seu modo de atuação e as ideias que defendem. Por fim, a quarta e última parte trará um breve resumo da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 32/2020, enviada ao Congresso Nacional pelo governo federal em setembro de 2020, como a primeira fase da Reforma Administrativa que se pretende realizar no Brasil, e as repercussões desta medida entre os parlamentares e alguns dos demais atores mapeados.

Por fim, o Capítulo 5 trará conclusões obtidas a partir das relações construídas, principalmente, entre a teoria de Kingdon (1995) e o processo de construção de agenda da Reforma Administrativa no Brasil. Também serão realizadas análises envolvendo as demais referências teóricas e o estudo de caso, tanto quanto às teorias de construção de agenda, quanto



às demais reformas ocorridas no Brasil e à influência da reforma portuguesa na agenda reformista brasileira.

## **2. REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1A CONSTRUÇÃO DE AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

#### **2.1.1 A Teoria de Kingdon**

Com o objetivo de detalhar e esmiuçar como e quando os atores envolvidos e interessados nos processos de construção das políticas públicas conseguem ter seus interesses atendidos pelo setor público, o cientista político John Wells Kingdon analisou como surgem as ideias que serão deliberadas pelo governo e pelo Congresso Nacional. Ou seja: quais são os motivos que fazem com que alguns temas sejam apreciados, em detrimento de outros, como as agendas se transformam com o passar do tempo e como os governantes definem as pautas.

Inicialmente, Kingdon (1995) explica que a formulação de políticas públicas se traduz em um conjunto de processos que incluem: “a especificação das alternativas a partir das quais as escolhas são feitas; uma escolha final entre as alternativas específicas, por meio de votação legislativa ou decisão presidencial; e a implementação dessa decisão”. Em seguida, tenta descobrir os motivos pelos quais alguns temas e propostas são considerados com seriedade e passam a compor a agenda, definida pelo autor como “a lista de temas ou problemas que são alvo em dado momento de séria atenção”, e outros são simplesmente desprezados.

Os dois processos pré-decisórios mais relevantes seriam o estabelecimento da agenda e a especificação de alternativas. A agenda é formada pelos temas que são alvo de atenção das autoridades em algum momento e “um processo de estabelecimento da agenda filtra o conjunto de temas, que poderiam ocupar suas atenções” criando um grupo menor. Já o processo de especificação das alternativas restringe as várias possibilidades a poucas, dentre as quais se escolherá.

Kingdon (1995) aponta para três dinâmicas de processos: dos problemas, das políticas públicas e da política. Reconhece-se o problema, geram-se propostas e ocorrem as atividades políticas, sujeitas a campanhas e lobbies. Os diversos atores envolvidos (políticas, burocratas, lobistas, especialistas, mídia, etc) podem estar envolvidos em quaisquer dessas três etapas, como “um incentivo ou um obstáculo”. Os que incentivam tentarão elevar tal tema ao topo da agenda pública, enquanto os outros podem tentar retirá-lo da pauta, pressionando a classe política e apresentando outras alternativas.

O presidente, parlamentares, ministros, assessores de alto escalão e a mídia são considerados atores visíveis, por receberem atenção permanente da imprensa e da sociedade em geral. Enquanto burocratas de carreira, do Poder Executivo e do Poder Legislativo, lobistas e

acadêmicos são denominados atores invisíveis. Todos estão envolvidos em algumas dessas dinâmicas e influenciam, dentro daquelas das quais participam, a formação da agenda.

Segundo Kingdon (1995), os visíveis teriam mais influência na definição da agenda e os invisíveis na escolha das possíveis formas de resolver o problema. Enquanto os temas possuem maior chance de alcançarem o topo da agenda pública se forem encampados por políticos eleitos e de grande visibilidade, as “alternativas, propostas e soluções são geradas por comunidades de especialistas”. Pesquisadores, consultores e servidores públicos formam grupos com interesses e posições muito diversos e é deles que surge a maior parte das propostas apresentadas pelos políticos como solução para os problemas. Os critérios que propiciariam com que algumas ideias prosperassem e outras não incluiriam a “viabilidade técnica, a congruência com os valores dos membros da comunidade de especialistas da área, e a antecipação de possíveis restrições, incluindo restrições orçamentárias, acessibilidade do público e receptividade dos políticos” (KINGDON, 1995).

Para o autor, a entrada de um problema na agenda pode estar relacionada a indicadores (que atestem que situações mudaram), eventos-foco (crises e desastres) e feedbacks (divulgação de resultados de programas em funcionamento). Indicadores, como dados sobre a dívida pública, são usados para “avaliar a magnitude de uma situação”. Uma catástrofe natural ou uma crise econômica global podem levar o foco da agenda para algum tema rapidamente, mas precisa estar acompanhado de uma “indicação mais precisa de que há um problema, por uma percepção pré-existente ou por uma combinação desse evento com outros similares”. O feedback sobre programas existentes, seja por monitoramento ou estudos governamentais ou por reclamações que chegam via sociedade aos políticos, também pode alçar um problema ao centro da lista de prioridades das autoridades governamentais. Para Kingdon (1995), algo se torna um problema quando suas chances de atingir o topo da agenda crescem, pois se criou a percepção na sociedade de que algo precisa ser feito para alterar o *status quo*.

O autor esclarece a diferença entre situação e um problema, o que parece essencial para entender o processo de construção da agenda em três tópicos: (1) “situações que colocam em xeque valores importantes são transformadas em problemas”, (2) “situações se tornam problemas por comparação com outros países relevantes”, (3) “a classificação de uma situação em certa categoria ao invés de outra pode defini-la como um certo tipo de problema”. Os problemas podem desaparecer da agenda, caso o governo opte por não tratar deles, porque os indicadores mudaram ou a crise acabou, porque os cidadãos se acostumaram à nova “situação” e não mais a rotulam como um “problema”, porque outros temas surgiram com mais força

ocupando o topo da agenda, ou devido a novidades que mudam o cenário, como altas taxas de crescimento.

A política, para Kingdon (1995), possui papel fundamental para a formação da agenda. Os agentes políticos são detectores do “humor nacional” e são eles que colocam e retiram os itens na pauta, de acordo com sua sensibilidade. Mudanças de governo costumam alterar agendas, quando políticos de novas ideologias são eleitos, estabelecendo novas prioridades. Para que os consensos sejam construídos, é necessário que haja negociação e diversos ajustes, por meio de emendas às propostas originais, para que políticos contrários possam aderir, ao perceber que demandas suas estão sendo incorporadas às soluções elaboradas. As propostas passam por um período de “amaciamento”.

Quando a política, os problemas e as políticas públicas se unem, as chances de um tema entrar na pauta sobem. Surge uma janela de oportunidade, para que propostas prontas se apresentem como soluções para os problemas. Algumas das janelas são mais previsíveis, como o momento de renovação de uma legislação ou uma eleição. Outras são menos previsíveis, como um acidente aéreo. Mas, segundo Kingdon (1995), as frestas são “pequenas e escassas”, o que cria “um poderoso imã para problemas e propostas”. Quando elas se abrem, os interessados em determinados problemas aproveitam a oportunidade para expor suas soluções. São os *policy entrepreneurs*.

Estes empreendedores de políticas públicas são pessoas que investem recursos para defender políticas que podem lhes favorecer. As motivações podem ser de vários tipos: “preocupação direta com certos problemas, busca de benefícios próprios, tais como proteger ou aumentar seu orçamento burocrático, reconhecimento pelas suas realizações, promoção de seus valores ou mero prazer de participar” (KINGDON, 1995). Eles tentam fazer com que aqueles que formulam as políticas compartilhem de suas visões sobre as causas do problema e também trabalham no processo de “amaciamento”. Eles escrevem relatórios, divulgam estudos, participam de audiências e buscam espaço na imprensa, com objetivo de convencer os mais diversos públicos sobre seus pontos de vista, algumas vezes, durante anos, aguardando as “conexões” que surgem entre suas ideias e as aberturas de janelas, que representam suas maiores oportunidades de sucesso.

### 2.1.2 *Garbage Can*

Cohen, March e Olsen (1962) formularam um clássico modelo de decisão não linear, comumente utilizado para avaliar o processo decisório de políticas públicas, partindo do

conceito de “anarquias organizadas”, que seriam organizações ou situações com três propriedades gerais: preferências problemáticas, tecnologia pouco clara e participação fluida. As preferências problemáticas se refeririam ao fato de a organização operar com preferências inconsistentes e mal definidas, que se assemelharia a uma “coleção solta de ideias” e estaria distante de uma estrutura coerente. Ou seja, as preferências seriam descobertas por meio da ação. A tecnologia pouco clara estaria relacionada ao fato de os processos não serem compreendidos pelos membros, operando por tentativa e erro. Já a participação fluida se perceberia pelo fato de os participantes dos processos variarem em tempo e esforço em cada processo, o que tornaria os limites mais incertos. Segundo os autores, essas características foram identificadas frequentemente por diferentes estudos em diversas organizações.

Dois fenômenos precisariam ser mais investigados pelas teorias comportamentais desenvolvidas sobre organizações: a forma como as organizações realizam suas escolhas “sem objetivos consistentes e compartilhados” e a maneira como os participantes da organização “são ativados”, o que está relacionado com a atenção que os membros dedicam às decisões. Assim, os autores acreditam que “para entender os processos dentro da organização pode-se ver uma oportunidade de escolha como uma lata de lixo, na qual vários problemas e soluções são descartados por participantes à medida que são gerados” (COHEN, MARCH, OLSEN, 1972, tradução nossa).

Neste modelo, a decisão é resultado de fluxos “relativamente independentes” dentro de uma organização e a inter-relação entre quatro deles merece destaque: (1) problemas, (2) soluções, (3) participantes e (4) oportunidades de escolha. Os problemas são fruto de atenção das pessoas que estão fora ou dentro da organização, podem estar relacionados a várias situações, como família, estilo de vida, dinheiro, ideologia, entre outros, e exigem atenção. As soluções são respostas procurando perguntas e, muitas vezes, não se sabe qual é o problema organizacional até se saber a resposta. Os participantes entram e saem da organização e a “distribuição de entradas” é dependente de seus atributos. Já as oportunidades de escolha aparecem de forma regular e podem estar relacionadas a contratações de pessoas, promoções, assinaturas de documentos ou gastos.

Para conectar o mapeamento de escolhas dos tomadores de decisão com o mapeamento de problemas, três suposições comportamentais são colocadas: aditividade de energia (a energia dedicada a uma escolha pelos tomadores de decisão), alocação de energia (participantes são designados para apenas uma escolha de cada vez), e alocação de problema (cada um está relacionado a uma escolha em cada tempo). A estrutura de tomada de decisão poderia ser de

três tipos: a não segmentada, em que “qualquer tomador de decisão pode participar de qualquer oportunidade escolha”, decisões hierárquicas, nas quais tanto tomadores quanto escolhas são colocados em hierarquia, com as mais importantes sendo comandadas pelos tomadores mais importantes, e decisões especializadas, em que “cada tomador está associado com uma única escolha”.

Os autores explicam que “uma das principais características do processo de lata do lixo é o desacoplamento parcial de problemas e escolhas” (COHEN, MARCH, OLSEN, 1972, tradução nossa). Os problemas acabariam por serem trabalhados “no contexto de alguma escolha, mas as escolhas são feitas apenas quando a mudança nas combinações de problemas, soluções e tomadores de decisão tornam possível a ação”. Por fim, os autores afirmam que o modelo “não resolve bem os problemas”, mas permite que “escolhas sejam feitas e problemas resolvidos, mesmo quando a organização está atormentada por ambiguidade e conflito de metas, com problemas mal compreendidos”. O fundamental seria compreender este processo e, considerando sua existência, tentar gerenciá-lo da melhor forma possível.

### 2.1.3 O Equilíbrio Pontuado

A Teoria do Equilíbrio Pontuado, de True, Jones e Baumgartner (2007), analisa os momentos de estabilidade e mudança nas políticas públicas e enfatiza a importância de dois fatores: definição do problema e configuração da agenda. Para os autores, “à medida que as questões são definidas no discurso político de diferentes maneiras e as questões surgem e entram na agenda pública, as políticas existentes são reforçadas ou questionadas” (TRUE, JONES, BAUMGARTNET, 2007, tradução nossa). Os questionamentos em torno dos pontos centrais de políticas existentes originariam oportunidades para grandes mudanças.

Baumgartner e Jones (1993) já apontavam que a formulação de políticas se acelera e se estagna de acordo com seu aparecimento e desaparecimento da agenda pública, que existe essa tendência para o “equilíbrio pontuado” na política americana e que as imagens das políticas públicas possuem papel fundamental na expansão de suas questões para além do universo dos especialistas - que teriam uma espécie de monopólio da política. Segundo os autores, diversas vezes são necessárias mobilizações para que os interesses sedimentados sejam contestados, que após estarem em andamento podem causar grandes mudanças nas políticas públicas.

Em síntese, “as instituições políticas americanas foram conservadoramente projetadas para resistir a muitos esforços de mudança e, assim, fazer as mobilizações necessárias, se os interesses estabelecidos forem contestados” (TRUE, JONES, BAUMGARTNET, 2007,

tradução nossa). Como resultado há uma estabilidade permanente interrompida por momentos de intensa mudança.

Os autores esclarecem que os sistemas políticos não discutem permanentemente todos os temas e os debates são normalmente divididos em subsistemas de políticas, “que podem ser dominados por um único interesse, podem sofrer competição entre vários interesses, podem estar desintegrados com o tempo, ou podem estar aumentando sua independência de outros”. Embora a maior parte dos temas seja tratado apenas pela comunidade de especialistas nas áreas, “algumas questões pegam fogo, dominam a agenda e resultam em mudanças em um ou mais subsistemas” (TRUE, JONES, BAUMGARTNET, 2007, tradução nossa).

O que faria um problema alcançar o topo da agenda política seria o interesse de novos atores pelo debate, como a mídia, políticos e o público em geral, o que permitiria que mudanças ocorressem. “É a interseção das capacidades de processamento paralelo dos subsistemas de políticas públicas e das necessidades de processamento serial do sistema macropolítico que cria a dinâmica não incremental de oscilação que frequentemente observamos em muitas áreas”. Este acesso à agenda não garantiria mudanças, mas seria um pré-requisito para “pontuações” de política.

Segundo os autores, quando uma área de políticas públicas é dominada por uma visão única, ela possui alguma ideia poderosa e alguma imagem que está relacionada com valores políticos centrais - e é de fácil comunicação ao público. Estes monopólios poderiam ser construídos e entrar em colapso, quando existissem fortes pressões por mudanças, o que necessitaria de modificações na imagem da política. “Quando o problema é redefinido, ou novas dimensões do debate tornam-se mais salientes, novos atores sentem-se qualificados para exercer suas autoridades em temas dos quais estavam distantes” (TRUE, JONES, BAUMGARTNET, 2007, tradução nossa).

Se uma área temática está na agenda nacional, pequenas mudanças no cenário podem causar grandes transformações na política e ocorre o que os autores denominam de “feedback positivo”. Tal fenômeno ocorreria quando uma mudança simples acarretasse outras maiores no futuro. Os autores citam como exemplo o envolvimento do governo nacional dos Estados Unidos na área de justiça criminal, entre o fim dos anos 1960 e o início dos anos 1970, com o início de vários programas federais e aprovações de leis. Tal processo de formação de agenda ocorreu com a imprensa ampliando sua cobertura sobre os crimes, que cresciam no país, com pesquisas apontando que o número de americanos que apontavam o crime como o mais

importante problema a ser enfrentado só crescia e com audiências públicas no Congresso Nacional a respeito do tema. True, Baumgartner e Jones (2007) destacam que “nas palavras de John Kingdon, uma janela de oportunidade se abriu, e a política federal de crimes mudou”. O resultado seria a saída do problema de seu subsistema e sua entrada no universo da política.

Os autores enfatizam a importância das imagens, que será uma “mistura de informações e apelos emotivos” durante a formação da agenda. Se uma única imagem é aceita de forma ampla e sustenta uma política, existe um monopólio. Se há diferentes visões sobre como uma política deve ser, proponentes e oponentes se concentram em diferentes imagens. Como exemplo, True, Jones e Baumgartner (2007) citam o caso da energia nuclear, que enquanto esteve associada ao progresso econômico e especialização técnica foi um monopólio, que ruuiu quando seus oponentes expuseram imagens dos riscos ambientais e da degradação da natureza atrelados a seu uso.

Baumgartner e Jones (1993) acreditam que “surtos” de transformações decorrem da interação entre essas imagens e as instituições. Se uma imagem é contestada, um monopólio está sob ataque, crescem as possibilidades de que mobilizações (contra ou a favor) façam com que tal fato suba para o topo da agenda política.

#### 2.1.4 O Papel e a Influência dos Especialistas e das *Think Tanks*

Whitehead e Santiso (2005) se dedicaram a analisar o papel das comunidades epistêmicas na formulação de políticas públicas na América Latina. Foram mapeadas as entidades estatais e não estatais nacionais e internacionais, que atuam e influenciam no processo, como departamentos de análises de agências governamentais, consultorias privadas, departamentos de pesquisa de bancos e centros acadêmicos de pesquisa. Para os autores, “essas instituições formam comunidades epistêmicas que compartilham a mesma linguagem econômica, bem como métodos e códigos semelhantes – embora com ideias e interesses não necessariamente comuns – para produção e difusão do conhecimento” (WHITEHEAD e SANTISO, 2005, tradução nossa), sem a mesma influência ou relevância.

Os especialistas seriam aqueles detentores de “monopólio em seus domínios” e suas autoridades adviriam de especializações em setores do conhecimento “autenticados” por passagens por instituições europeias ou norte-americanas prestigiadas. Como exemplo, os autores citam a ascensão dos “Chicago Boys” no Chile, nos anos 1970 – grupo formado por economistas liberais chilenos, pós-graduados na Universidade de Chicago, responsáveis pela formulação da política econômica do governo do presidente Augusto Pinochet. A ascensão



destes tecnocratas ao poder também ocorreu em outros países da América Latina e estimulou que jovens buscassem formação acadêmica semelhante no exterior nas últimas décadas.

Whitehead e Santiso (2005) afirmam que, durante os anos 1990, houve um aumento nunca visto no número de tecnocratas e economistas, devido ao desenvolvimento da globalização e ao avanço da percepção política de que estes técnicos seriam “capazes de lidar com as novas questões que afetam economias de mercado emergentes”. Estabeleceu-se, então, uma forte aproximação entre especialistas e o estado, para facilitar a “difusão de conhecimentos especializados e seu uso na elaboração e implementação de políticas” (WHITEHEAD e SANTISO, 2005, tradução nossa). Essas comunidades epistêmicas seriam abertas, o que significa que seus especialistas poderiam se mover entre as instituições, movimento que permitiria troca de ideias e visões.

No Brasil, duas instituições públicas foram citadas como exemplo das que “produzem e divulgam know-how” com especialização em política econômica: o BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) e o IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). Também são citadas as Consultorias Legislativas na Câmara dos Deputados e do Senado Federal, que contam com centenas de consultores com especializações nas mais diversas áreas e selecionados por concurso público.

Entre as instituições não estatais, os autores citam como protagonistas as *think tanks* e os bancos. As *think tanks* “desempenham papel vital na formulação e disseminação de propostas de políticas e no fornecimento de insumos essenciais para o processo de formulação de políticas” e interagem diretamente com os “atores-chave” do processo (WHITEHEAD e SANTISO, 2005, tradução nossa). No Brasil, foram encontradas *think tanks* e consultorias com grandes orçamentos e quantidade de pessoal. A Consultoria Tendências é citada como uma empresa privada que oferece o conhecimento produzido, principalmente, para bancos e empresas, tendo menor interesse em influenciar as políticas e maior em fornecer dados a seus clientes.

O estudo cita que, no Brasil, os grandes bancos privados, como Bradesco e o Itaú, possuem departamentos de pesquisa com grande destaque na mídia e “interação constante com altos funcionários do governo”. Também é ressaltado que diversos profissionais oriundos de instituições financeiras ocuparam cargos relevantes na formulação de políticas públicas nos anos 1990 e no começo dos anos 2000. Como exemplos, são citados os ex-presidentes do Banco

Central Armínio Fraga e Henrique Meirelles e o ex-diretor do mesmo banco Alexandre Schwartzman.

Entre as instituições financeiras internacionais que participam do processo de formulação de políticas públicas, “por meio da mídia e por meio de contato direto com altos funcionários do governo” (WHITEHEAD e SANTISO, 2005, tradução nossa), são enumerados o Fundo Monetário Internacional (FMI), com setores focados em estudos sobre ajuste fiscal, o Banco Mundial (BM), com diversos especialistas em América Latina, e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que articula “acadêmicos, especialistas e formuladores de políticas nas principais questões latino-americanas”. Entre os bancos privados, o *Credit Suisse* foi destacado pela “grande equipe” no país.

Em síntese, os autores acreditam que reformas complexas necessitam tanto de competência técnica quanto de endosso político. Para eles, as “comunidades epistêmicas podem ser democráticas” e “ajudar, apoiar e orientar processos de democratização”. No entanto, “se a democracia e o mercado devem coexistir e interagir de acordo com o interesse público, um grau considerável de ajuste mutuo terá que ocorrer” (WHITEHEAD e SANTISO, 2005, tradução nossa).

Já Sabatier e Weible (2007) se dedicaram à análise da *Advocacy Coalition Framework* (ACF), que seria uma “estrutura do processo político” para lidar com problemas conflituosos e disputas técnicas entre vários atores, abordada, pela primeira vez, por Sabatier e Jenkins-Smith, no fim dos anos 1980. O modelo começa com “três pedras fundamentais”: (1) a nível macro, supõe-se que grande parte da formulação de políticas públicas ocorre entre especialistas, mas que eles recebem influência política e socioeconômica, (2) a nível micro, um “modelo do indivíduo”, trazido da psicologia social e (3) a nível intermediário, a melhor forma de lidar com os diversos atores em um subsistema seria reuni-los em “coalizões” (SABATIER e WEIBLE, 2007, tradução nossa).

A ACF advoga que o processo de formulação das políticas públicas é complexo, em conteúdo e forma, e que para influenciá-lo os atores devem se especializar em subsistemas que são integrados por membros que tentam influenciar em determinados temas continuamente. Os influenciadores podem ser políticos, servidores públicos, lideranças dos grupos de interesse, pesquisadores e jornalistas. As políticas são formuladas por “negociações entre especialistas” e os políticos são afetados neste processo por dois fatores: um estável, relacionado à “estrutura constitucional e social e a recursos naturais” que limitam o espaço no qual os atores conseguem

atuar, e um dinâmico, que se refere a “mudanças socioeconômicas na coalizão governante e decisões políticas de outros subsistemas” (SABATIER e WEIBLE, 2007, tradução nossa) necessários, mas insuficientes para sozinhos causarem a mudança pretendida.

Determinados subsistemas de políticas públicas são espaços de debates com coalizões com grandes divergências de crenças, que “projetam uma imagem de como o subsistema de política deve ser, fornece a visão que orienta a estratégia de coalizão e ajuda a unir aliados e dividir oponentes”. Haveria também crenças secundárias, relativas a regras e recursos orçamentários, a seriedade de problemas e suas causas. Para obter sucesso na defesa de suas ideias, os atores buscariam formar coalizões.

Os autores afirmam que, segundo ACF, os especialistas tentarão buscar aliados entre os demais atores, como políticos, grupos de interesses e burocratas, que podem se envolver no processo e formar uma “coalizão de defesa”, que seria a “ferramenta mais útil para agregar o comportamento de centenas de organizações e indivíduos envolvidos em um subsistema de política por décadas” (SABATIER e WEIBLE, 2007, tradução nossa).

Sabatier e Weible (2007) citam uma lista de recursos que os participantes da coalizão poderiam utilizar para influenciar no processo de formulação das políticas, baseados em um trabalho de Sewell (2005), que aplicou ACF para a análise de mudanças climáticas globais. Alguns dos recursos seriam: autoridade legal para tomar decisões (servidores e políticos), opinião pública favorável, informações sobre as causas e a magnitude dos problemas, grupos mobilizados (com manifestações e campanhas), recursos financeiros (para “financiar pesquisas e organizar *think tanks* para produzir informações; financiar candidatos simpáticos” e “lançar campanhas na mídia”), e liderança habilidosa (com o intuito de atrair novos atores e recursos para a coalizão) (SEWELL, 2005, tradução nossa).

Em resumo, ACF oferece um guia para a compreensão da complexidade envolvida no processo de construção de políticas públicas quanto a conflitos e mobilização, identificando as características dos subsistemas de especialistas, as oportunidades políticas que surgem na agenda nacional para emplacar suas crenças, os recursos existentes e as tentativas de formação de coalizões com os diversos outros atores envolvidos no processo com objetivo de fazer com que as ideias daquele grupo prevaleçam e formem o núcleo da política pública a ser construída.

## 2.2O HISTÓRICO DAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS CONSTITUCIONAIS NO BRASIL E SEUS CONTEXTOS

### 2.2.1 A Reforma de Vargas nos anos 1930

O presidente Getúlio Vargas assumiu o governo, em 1930, após mais de quatro décadas de República Velha (1889-1930). O período fora marcado pela “política dos governadores”, que possuía como algumas de suas principais características, segundo Abrucio (1998): o fato de os governadores serem os principais atores do sistema político, o protagonismo de Minas Gerais e São Paulo no quadro político nacional, com uma influência menor de Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Bahia, a não existência de partidos nacionais e um pacto, responsável pela perpetuação das oligarquias estaduais no poder. Em síntese, o período é definido pela forte autonomia dos estados após décadas de centralização durante o Império.

Ainda segundo Abrucio (1998), durante a República Velha, os governadores possuíam “dois fortes instrumentos de persuasão política: o aparato policial e os empregos públicos”. A Constituição de 1891 havia designado aos estados a organização das polícias e alguns dos principais deles “organizaram verdadeiros exércitos estaduais, a fim de evitar qualquer tentativa de intervenção militar da União”. Os Poderes Executivos estaduais também controlavam a distribuição dos cargos públicos, algo central no processo eleitoral, devido, principalmente, à “falta de perspectiva de trabalho em várias regiões do país” (ABRUCIO, 1998). Tal relação entre eleitorado e governantes se tornava conhecida como “moderno clientelismo”, ou seja: políticos trocavam empregos públicos por apoio e lealdade política.

Assim, ao assumir o poder, estes dois temas foram preocupações centrais do presidente Getúlio Vargas, que passou a atuar focado em centralizar novamente a estrutura política e de poder na esfera federal. Um de seus primeiros movimentos foi “reacomodar as elites regionais num esquema de poder em que haveria outros personagens envolvidos, particularmente os tenentes” (ABRUCIO, 1998), que, aliados a outros setores da sociedade, haviam sido fundamentais para a ascensão de Vargas e atores centrais em sua chegada ao poder, com a Revolução de 1930.

Os tenentes, assim como Vargas, já acreditavam que a centralização administrativa poderia ser o remédio ideal contra a força das oligarquias políticas regionais e que um estado nacional forte seria fundamental para que o modelo desenvolvimentista, dominante àquela altura no hemisfério norte, pudesse também no Brasil prosperar (ABRUCIO, 1998). Assim, ocorreram ao longo dos anos 1930 algumas das maiores transformações da história do serviço público brasileiro, que reverberam até os dias atuais.

Segundo Gaetani (2005), várias mudanças administrativas já foram capitaneadas por Vargas entre 1930 e 1934, principalmente quanto à reorganização de estruturas administrativas, mas “sem qualquer perspectiva global ou coordenada”. O presidente já teria encomendado, em 1931, um levantamento sobre os salários do funcionalismo público e sobre o tamanho ideal da

força de trabalho. O Itamaraty fora reestruturado, absorvendo funções de comércio internacional, e o Ministério das Finanças criou departamentos destinados ao controle financeiro e orçamentário. Em 1934, houve reformulação na área de assuntos financeiros e a aprovação do Código de Minas, Águas e Florestas.

No início de 1935, Vargas enviou ao Congresso um projeto lei com o intuito de aumentar o salário dos militares, que foi devolvido ao governo com alterações nos salários de diversas outras carreiras do serviço público. O presidente vetou várias das mudanças realizadas pelo Congresso Nacional, mas organizou uma Comissão composta por dez membros, metade nomeada pelo Poder Legislativo e metade pelo Poder Executivo, que trataria de temas como: “tributos, despesas públicas, finanças nacionais e a folha de pagamento dos funcionários militares e civis” (GAETANI, 2005, tradução nossa).

Uma subcomissão, focada nas questões de pessoal, apresentou diversas sugestões e ficou conhecida como “Relatório Nabuco”, devido a seu presidente Mauricio Nabuco. Entre elas estavam “uma classificação baseada em funcionários públicos (em vez de organizações públicas)”, um realinhamento das tabelas de remuneração de acordo com as carreiras, e, principalmente, “a adoção de processos seletivos para cargos públicos” e a constituição do Conselho Federal do Serviço Público, para coordenar os processos e organizar a mobilidade de pessoal no Estado brasileiro (GAETANI, 2005, tradução nossa). O relatório acabou rejeitado, mas suas ideias permaneceram.

Uma nova comissão foi criada em seguida e originou a Lei do Reajuste, em 1936, que, adotou “o princípio geral de formação de carreiras para os funcionários civis federais” e agrupou-os em “carreiras distintas, divididas em classes” (BRASIL, 1936). O projeto foi aprovado pelo Congresso Nacional e, além de ter instaurado o primeiro plano de cargos e salários do serviço público nacional, criou o Conselho Federal do Serviço Público Civil (CFSPC), cujas competências eram, entre outras: “estudar a organização dos serviços públicos e propor ao governo qualquer medida necessária ao seu aperfeiçoamento”, “promover a realização dos concursos de provas, de títulos, ou de provas e títulos, para provimento de cargos administrativos e técnicos”, “homologar e dar publicidade à classificação dos candidatos que se submeteram aos concursos” e determinar quais cargos públicos só poderiam ser ocupados por graduados em determinadas áreas específicas (BRASIL, 1936).

Em síntese, segundo Gaetani (2005), o CFSPC foi responsável por três importantes inovações: a instituição dos concursos públicos no serviço público brasileiro, a classificação de cargos, o que permitiu uma racionalização nas estruturas de carreiras, e o desenvolvimento de estudos para a instituição de um sistema de previdência dos servidores públicos.

Entre 1936 e 1938 ocorreu um programa de cooperação técnica entre Brasil e Estados Unidos, com o encaminhamento de vários jovens brasileiros ao país, “com o “objetivo de formar servidores públicos brasileiros de alto escalão” (GAETANI, 2005, tradução nossa). Um dos principais resultados foi a criação do DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público), em 1938, uma das instituições mais poderosas da história do país, já sob o governo autoritário do Estado Novo, e sob a regência da Constituição Federal de 1937, que já previa sua criação:

“Art. 67 - Haverá junto à Presidência da República, organizado por decreto do Presidente, um Departamento Administrativo com as seguintes atribuições:

- a) o estudo pormenorizado das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de determinar, do ponto de vista da economia e eficiência, as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamento, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, relações de uns com os outros e com o público;
- b) organizar anualmente, de acordo com as instruções do Presidente da República, a proposta orçamentária a ser enviada por este à Câmara dos Deputados;
- c) fiscalizar, por delegação do Presidente da República e na conformidade das suas instruções, a execução orçamentária.” (BRASIL, 1937)

Ao centralizar poder e reunir as funções do CFSPC e de um departamento de orçamento nacional em apenas um órgão, o governo Vargas criou uma super agência, colocada em prática pelo Decreto-Lei nº 579, de 30 de julho de 1938, que estabelecia as competências do DASP.

“Art. 2º Compete ao D. A. S. P. :

- a) o estudo pormenorizado das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de determinar, do ponto de vista da economia e eficiência, as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamentos, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, relações de uns com os outros e com o público;
- b) organizar anualmente, de acordo com as instruções do Presidente da República, a proposta orçamentária a ser enviada por este à Câmara dos Deputados;
- c) fiscalizar, por delegação do Presidente da República e na conformidade das suas instruções, a execução orçamentária;
- d) selecionar os candidatos aos cargos públicos federais, excetuados os das Secretarias da Câmara dos Deputados e do Conselho Federal e os do magistério e da magistratura;
- e) promover a readaptação e o aperfeiçoamento dos funcionários civis da União;
- f) estudar e fixar os padrões e especificações do material para uso nos serviços públicos;
- g) auxiliar o Presidente da República no exame dos projetos de lei submetidos a sanção;
- h) inspecionar os serviços públicos;
- i) apresentar anualmente ao Presidente da República relatório pormenorizado dos trabalhos realizados e em andamento.” (BRASIL, 1938)

Segundo Lustosa da Costa (2008), o DASP foi criado “com a missão de definir e executar a política para o pessoal civil, inclusive admissão mediante concurso público e a capacitação técnica do funcionalismo, promover a racionalização de métodos no serviço público e elaborar o orçamento da União”. O Departamento ainda possuía seções nos estados,

com o intuito de colocar em prática as normas do governo central também nas unidades federadas que estavam sob intervenção, durante o Estado Novo.

Segundo Gaetani (2005, tradução nossa), neste período, as atividades governamentais passaram a ser centralizadas, por meio da federalização de diversas atividades “anteriormente desempenhadas pelos estados” e de um processo de concentração em que o DASP assumiu funções administrativas e o governo federal passou a controlar as atividades da área econômica, por meio de políticas de infraestrutura, bem estar social e organização sindical.

No ano seguinte, ainda surgiria o Estatuto dos Servidores Públicos Civis da União, por meio do Decreto-Lei nº 1.713, de 28 de outubro de 1939, cujos preceitos já haviam sido determinados pela Constituição de 1937:

“Art. 156 - O Poder Legislativo organizará o Estatuto dos Funcionários Públicos, obedecendo aos seguintes preceitos desde já em vigor:

- a) o quadro dos funcionários públicos compreenderá todos os que exerçam cargos públicos criados em lei, seja qual for a forma de pagamento;
- b) a primeira investidura nos cargos de carreira far-se-á mediante concurso de provas ou de títulos;
- c) os funcionários públicos, depois de dois anos, quando nomeados em virtude de concurso de provas, e, em todos os casos, depois de dez anos de exercício, só poderão ser exonerados em virtude de sentença judiciária ou mediante processo administrativo, em que sejam ouvidos e possam defender-se;
- d) serão aposentados compulsoriamente com a idade de sessenta e oito anos; a lei poderá reduzir o limite de idade para categorias especiais de funcionários, de acordo com a natureza do serviço;
- e) a invalidez para o exercício do cargo ou posto determinará aposentadoria ou reforma, que será concedida com vencimentos integrais, se contar o funcionário mais de trinta anos de serviço efetivo; o prazo para a concessão da aposentadoria ou reforma com vencimentos integrais, por invalidez, poderá ser excepcionalmente reduzido nos casos que a lei determinar;
- f) o funcionário invalidado em consequência de acidente ocorrido no serviço será aposentado com vencimentos integrais, seja qual for o seu tempo de exercício;
- g) as vantagens da inatividade não poderão, em caso algum, exceder às da atividade;
- h) os funcionários terão direito a férias anuais, sem descontos, e a gestante a três meses de licença com vencimentos integrais.” (BRASIL, 1937)

Assim, como orientado pela Constituição, o Estatuto reafirmou a estabilidade no serviço público após dois anos de exercício, quando o servidor fosse nomeado por concurso público, as promoções por mérito, com o estabelecimento de que “obedecerão ao critério de antiguidade de classe e ao de merecimento” e uma série de direitos, deveres e conceitos relacionados o funcionalismo público que até hoje continuam presentes no ordenamento jurídico nacional, como o de estágio probatório (BRASIL, 1939).

Para Lustosa da Costa (2008), a reforma administrativa ocorrida durante o Estado Novo foi “o primeiro esforço sistemático de superação do patrimonialismo” no Brasil. Para o autor, “foi uma ação deliberada e ambiciosa no sentido da burocratização do Estado brasileiro”, que

possuía entre seus objetivos “introduzir no aparelho administrativo do país a centralização, a impessoalidade, a hierarquia, o sistema de mérito, a separação entre o público e o privado”.

Na mesma linha, Abrucio e Loureiro (2018) classificam as reformas de Vargas como “a primeira iniciativa de reforma do aparato estatal brasileiro, com vistas à construção do corpo burocrático profissional e meritocrático”. Os motivos seriam: a expansão do papel do estado, aumentando sua intervenção social e econômica, com foco no projeto nacional-desenvolvimentista, a criação de uma “burocracia profissional, no moldes weberianos”, que teve o DASP como “peça-chave” e organizou a realização de concursos, promoções, transferências, punições, além de cursos e seminários, com o intuito de promover “a formação do corpo burocrático competente e de alta qualificação”, e o fato de a “estrutura institucionalizada” ter ido além das Forças Armadas e da Diplomacia, englobando “a produção de políticas públicas para o desenvolvimento”.

#### 2.2.2A Reforma Administrativa do Governo Militar

A instauração do Regime Militar no Brasil, em 1964, ocorreu após um conjunto de fatos entre os quais se destacam, segundo Lustosa da Costa (2008): “a agitação política provocada pelas reformas de base, a ebulição dos movimentos populares de esquerda, a mobilização da direita católica, a conspiração nos quartéis e as revoltas dos marinheiros e sargentos do Exército”. Abrucio (1998) ainda lembra que o rompimento “contou com o apoio decisivo da elite civil oposicionista ao governo de Jango, especialmente dos governadores Ademar de Barros (São Paulo), Carlos Lacerda (Guanabara) e Magalhães Pinto (Minas Gerais)”.

O modelo unionista-autoritário, segundo Abrucio (1998), implantando pelos militares, possuía três pilares: o financeiro, o administrativo e o político. Do ponto de vista financeiro, a Reforma Tributária, iniciada em 1965, concentrou receitas tributárias na esfera federal, centralizando o controle sobre as transferências para estados e municípios. No prisma administrativo, o objetivo era a uniformização das três esferas de governo, “guiados pelo planejamento central”. Já no aspecto político, o governo procurava controlar totalmente as eleições estaduais, já que os militares sabiam que “o grande contrapeso à ação do Executivo Federal tem sido historicamente constituído pelos governadores” (ABRUCIO, 1998).

Gaetani (2005, tradução nossa) classifica o governo do General Castelo Branco (1964 a 1967) como um período marcado por “impressionantes ajustes macroeconômicos”. Entre as prioridades do ministro Extraordinário de Planejamento e Coordenação, Roberto Campos, deveriam estar a Reforma Administrativa, vista como “pré-requisito para a promoção do desenvolvimento econômico do país”. Entre as preocupações do presidente estariam “o



restabelecimento da moralidade administrativa, a modernização dos instrumentos da burocracia e a implementação de técnicas de planejamento” (GAETANI, 2005, tradução nossa).

A reforma se materializaria apenas em 1967, por meio da nova Constituição e dos Decretos-Lei 199 e 200, mas foi resultado de um longo processo de uma agenda de mudanças que permeava a administração pública desde o início dos anos 1950. Vargas tentou reformular o DASP, em 1951, durante seu segundo governo, e renovar a estrutura e a legislação do setor público, mas o processo foi prejudicado pela crise política que levou ao seu suicídio. Nos anos seguintes, Juscelino Kubitschek criou a Comissão para a Simplificação da Burocracia e, em seguida, a Comissão de Estudos e Projetos Administrativos, mas a prioridade do presidente parecia ser mesmo o Plano de Metas (GAETANI, 2005).

Já em 1963, durante o governo de João Goulart, a Comissão Amaral Peixoto enviou ao Congresso Nacional um diagnóstico do setor público propondo alterações no desenho do estado e em seu modo de funcionamento, que foi retirado do Parlamento pelo governo militar em 1964 (LUSTOSA DA COSTA, 2008). Para ampliar a capacidade do governo na área econômica, o ministro Extraordinário do Planejamento e Coordenação Roberto Campos fundou o Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada, hoje IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), e duas comissões foram instituídas “para tratar do planejamento e da reforma administrativa” (GAETANI, 2005, tradução nossa). Enquanto o Conselho Consultivo de Planejamento (CONSPLAN) focava em políticas públicas governamentais, a Comissão Especial de Estudos da Reforma Administrativa (COMESTRA), presidida por Hélio Beltrão, foi organizada com o intuito de discutir a administração pública e as visões existentes sobre ela no DASP e na Fundação Getúlio Vargas (FGV) e, posteriormente, apresentar um projeto de reforma ao Congresso.

O resultado foi o envio ao Parlamento de dois projetos de lei e de uma Emenda Constitucional. Durante as negociações diversas versões foram elaboradas, mas o grupo se separou em 1965. No entanto, segundo Lustosa da Costa (2008), “do trabalho dessa comissão e das revisões que se seguiram em âmbito ministerial resultou a edição do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, o mais sistemático e ambicioso empreendimento para a reforma da administração federal”. Para o autor, o Decreto “se apoiava em uma doutrina consistente e definia preceitos claros de organização e funcionamento da máquina pública”:

“Em primeiro lugar, prescrevia que a administração pública deveria se guiar pelos princípios do planejamento, da coordenação, da descentralização, da delegação de competência e do controle. Em segundo, estabelecia a distinção entre a administração direta – os ministérios e demais órgãos diretamente subordinados ao presidente da República – e a indireta, constituída pelos órgãos descentralizados – autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista. Em terceiro, fixava a

estrutura do Poder Executivo federal, indicando os órgãos de assistência imediata do presidente da República e distribuindo os ministérios entre os setores político, econômico, social, militar e de planejamento, além de apontar os órgãos essenciais comuns aos diversos ministérios. Em quarto, desenhava os sistemas de atividades auxiliares-pessoal, orçamento, estatística, administração financeira, contabilidade e auditoria e serviços gerais. Em quinto, definia as bases do controle externo e interno. Em sexto, indicava diretrizes gerais para um novo plano de classificação de cargos. E finalmente, estatuiu normas de aquisição e contratação de bens e serviços.” (LUSTOSA DA COSTA, 2008)

Para Abrucio e Loureiro (2018), as principais mudanças implementadas pela segunda grande reforma administrativa do século afetaram, principalmente, autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista. Para os autores, nestes órgãos “prevalecia um modelo administrativo mais flexível que o da administração direta, com vistas a ter maior capacidade de recrutamento em termos de agilidade e padrões salariais, além de poder gerenciar com maior liberdade os recursos públicos”. Para tal, também “foram criados ou fortalecidos órgãos de controle e coordenação da descentralização administrativa, com o intuito de evitar que a fragmentação decisória atrapalhasse o planejamento mais geral do desenvolvimento” (ABRUCIO E LOUREIRO, 2018).

O Decreto-Lei 199, também de 25 de fevereiro de 1967, dispunha sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e assim como o Decreto-Lei 200 entrou em vigor um mês após a promulgação da nova Constituição, em 24 de janeiro de 1967, que já tratava dos conceitos de Administração Direta e Indireta e, em seus arts. 71 e 72, detalhava a fiscalização financeira e orçamentária da União:

“Art. 71 - A fiscalização financeira e orçamentária da União será exercida pelo Congresso Nacional através de controle externo, e dos sistemas de controle interno do Poder Executivo, instituídos por lei.

§ 1º - O controle externo do Congresso Nacional será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas e compreenderá a apreciação das contas do Presidente da República, o desempenho das funções de auditoria financeira e orçamentária, e o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos.

§ 2º - O Tribunal de Contas dará parecer prévio, em sessenta dias, sobre as contas que o Presidente da República prestar anualmente. Não sendo estas enviadas dentro do prazo, o fato será comunicado ao Congresso Nacional, para os fins de direito, devendo o Tribunal, em qualquer caso, apresentar minucioso relatório do exercício financeiro encerrado.

§ 3º - A auditoria financeira e orçamentária será exercida sobre as contas das unidades administrativas dos três Poderes da União, que, para esse fim, deverão remeter demonstrações contábeis ao Tribunal de Contas, a quem caberá realizar as inspeções que considerar necessárias.

§ 4º - O julgamento da regularidade das contas dos administradores e demais responsáveis será baseado em levantamentos contábeis, certificados de auditoria e pronunciamentos das autoridades administrativas, sem prejuízo das inspeções referidas no parágrafo anterior.

§ 5º - As normas de fiscalização financeira e orçamentária estabelecidas nesta seção aplicam-se às autarquias.

Art. 72 - O Poder Executivo manterá sistema de controle interno, visando a:

- I - criar condições indispensáveis para eficácia do controle externo e para assegurar regularidade à realização da receita e da despesa;
- II - acompanhar a execução de programas de trabalho e do orçamento;
- III - avaliar os resultados alcançados pelos administradores e verificar a execução dos contratos.” (BRASIL, 1967)

Para Gaetani (2005, tradução nossa), “entre 1964 e 1967, o tom da reforma foi inconfundivelmente gerencial – uma novidade internacional na época - mas projetada em termos de formulação de política híbrida”. Alguns dos pilares seriam: a gestão de desempenho, a orientação dos serviços para os cidadãos e a auditoria sobre o desempenho. Nos anos seguintes, entre 1967 e 1969, a coordenação da reforma foi entregue à SEMOR (Subsecretaria de Modernização e Reforma Administrativa) que “cuidava dos aspectos estruturais, sistêmicos e processuais, e ao DASP, que atuava somente no domínio dos recursos humanos” (LUSTOSA DA COSTA, 2008).

Abrucio e Loureiro (2018) acreditam que o modelo construído, principalmente, pelo Decreto-Lei 200/1967, “funcionou com maior efetividade até o final da década de 1970, quando o modelo começou a ser fortemente questionado”. Se conseguiu propiciar o desenvolvimentismo pretendido pelos militares, “quando perdeu a base econômica e o apoio político teve toda a sua concepção colocada em questão”. Para os autores, a lógica de superioridade técnica sobre a política “foi refutada pelas mazelas autoritárias e pelo necessário apoio que teve de buscar crescentemente nas oligarquias regionais”.

Para Lustosa da Costa (2008), “não resta dúvida de que o Decreto-Lei nº 200 contribuiu para a consolidação do modelo de administração para o desenvolvimento no Brasil”. Para o autor “a modificação do estatuto do funcionalismo de estatutário para celetista e a criação de instituições da administração descentralizada visavam facilitar as pretensões intervencionistas do governo”. Já segundo Gaetani (2005, tradução nossa), no começo dos anos 1970, “peça da legislação ordinária quase reduziu o serviço civil tradicional a um resíduo histórico de trabalhadores”. A peça a que o autor se refere é a Lei nº 6.185/1974, que em seu artigo 2º definia que:

“Art. 2º Para as atividades inerentes ao Estado como Poder Público, sem correspondência no Setor Privado, compreendidas as áreas de Segurança Pública, Diplomacia, Tributação, Arrecadação e Fiscalização de Tributos Federais e contribuições previdenciárias, e no Ministério Público, só se nomearão servidores cujos deveres, direitos e vantagens sejam definidos em Estatuto próprio, na forma do Art. 109 da Constituição Federal”. (BRASIL, 1974)

O art. 109 da Constituição de 1967, a que o art. 2º desta Lei se refere, foi inserido na Carta Magna pela Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. Tal artigo estabelecia que uma lei federal, no caso a própria 6.185/1974, definiria: “I - o regime jurídico dos servidores

públicos da União, do Distrito Federal e dos Territórios; II - a forma e as condições de provimento dos cargos públicos; e III - as condições para aquisição de estabilidade” (BRASIL, 1969). Assim, como bem explicava o art. 3º da Lei 6.185/1974, “para as atividades não compreendidas no artigo precedente só se admitirão servidores regidos pela legislação trabalhista, sem os direitos de greve e sindicalização”. Ou seja, a partir de então apenas os servidores contratados para as áreas discriminadas no art. 2º da Lei manteriam a “estabilidade” típica do regime estatutário, enquanto os demais se tornariam celetistas. A Emenda Constitucional nº 1/1969 assegurou no art. 194 “a estabilidade de funcionários amparados pela legislação anterior” (BRASIL, 1969) a 15 de março de 1967, data em que a Constituição havia entrado em vigor.

### 2.2.3 A Reforma Administrativa do fim dos anos 1980

A reforma do Estado brasileiro era uma das “principais promessas da Nova República, que se traduzia em diversas bandeiras de luta que iam muito além do rearranjo administrativo”, segundo Lustosa da Costa (2008). Para o autor, a lista dessas bandeiras incluía a “vigência efetiva do império da lei, desobstrução do Legislativo, aparelhamento da Justiça, reforma tributária, descentralização” além de outros temas de viés mais social como “reforma agrária, saneamento da previdência, implantação do sistema único de saúde, erradicação do analfabetismo, reforma do ensino básico, desenvolvimento regional”. No entanto, “a situação do país não era muito alentadora. Paralelamente ao desafio da redemocratização, lidava-se com uma severa crise econômica marcada pelas crescentes desigualdades sociais” (LUSTOSA DA COSTA, 2008).

Gaetani (2005, tradução nossa) afirma que a “transição de um regime autoritário para a democracia no Brasil ocorreu em meio a um ambiente político turbulento” e lembra que entre 1985, considerando na contagem Tancredo Neves, que faleceu antes de tomar posse, e 1990, o país teve quatro presidentes da República: João Figueiredo, o último presidente do regime militar, José Sarney, eleito como vice-presidente na chapa de Tancredo Neves em eleição indireta realizada pelo Colégio Eleitoral em 1985, e Fernando Collor, o primeiro presidente eleito por voto popular desde João Goulart (1961 a 1964), em 1989. O autor ainda recorda que, além dos quatro comandantes, o Brasil teve no período “seis ministros das finanças, quatro planos de estabilização macroeconômica e uma Assembleia Nacional Constituinte que durou dezoito meses (de fevereiro de 1987 a outubro de 1988)”.

A Constituição Federal promulgada em 1988 “é o principal marco institucional da redemocratização”, para Abrucio e Loureiro (2018). Segundo os autores, nela “estão as regras

legais que representam tanto as aspirações sociais como o projeto que gerou a ampliação de direitos e a participação dos cidadãos” e são enumerados cinco aspectos de destaque nesta nova ordem constitucional: “a criação de regras que favorecem a maior profissionalização do serviço público”, como a universalização dos concursos para as mais diversas áreas, “a adoção de mecanismos democratizadores do Estado brasileiro”, como meios de participação social, a reestruturação do Ministério Público, a “universalização dos direitos da cidadania”, com o intuito “garantir o acesso aos serviços públicos para todos”, a ampliação do “rol de setores de políticas públicas como dever do estado”, e a proposta de descentralização, que ampliou a autonomia de estados e municípios e “tornou preferencial a implementação descentralizada de políticas públicas” (ABRUCIO E LOUREIRO, 2018).

Para Gaetani (2005, tradução nossa), “o setor público parecia um arquipélago ingovernável no início dos anos 1980”. Enquanto o desenvolvimentismo alcançou sucesso no início dos anos 1970, por meio dos “arranjos institucionais estabelecidos pela Constituição de 1967 e pelo Decreto-Lei 200”, o modelo adotado para a administração direta fez com que o governo não possuísse “uma visão global de suas próprias estruturas”. Quanto a recursos humanos, “a administração direta consistia em algumas carreiras associadas a funções exclusivas do estado”, como diplomacia, polícia e auditoria fiscal, e “pelas estruturas degradadas responsáveis pela infraestrutura e provisão social” (GAETANI, 2005, tradução nossa).

O foco do presidente José Sarney quanto à administração, após tomar posse, em 1985, estava em melhorar a coordenação do governo e em modernizá-lo (GAETANI, 2005). Foi criada, então, uma comissão para desenhar um Plano Diretor para a Reforma da Administração Federal e entre seus objetivos estava:

“redefinir o papel do Estado (nas três esferas de governo); estabelecer as bases do funcionamento da administração pública; fixar o destino da função pública; reformular as estruturas do Poder Executivo federal e de seus órgãos e entidades; racionalizar os procedimentos administrativos em vigor; além de traçar metas para áreas consideradas prioritárias, como a organização federal, recursos humanos e a informatização do setor público.” (LUSTOSA DA COSTA, 2008)

Um dos integrantes da comissão, Gileno Marcelino, diagnosticou cinco problemas gerais: “colapso do planejamento governamental”, “insuficiência de coordenação e implementação de políticas”, separação entre o planejamento e a gestão, “ausência de capacidades modernizadoras” e ausência de uma política de recursos humanos (GAETANI, 2005, tradução nossa). Para auxiliar na reconstrução da administração direta brasileira “elaborou-se uma primeira versão da Lei Orgânica da Administração Pública Federal, que sucedia o Decreto Lei nº 200” (LUSTOSA DA COSTA, 2008).

Em 1986, foi criada a ENAP (Escola Nacional de Administração Pública), com inspiração “no modelo francês de formação e recrutamento de altos funcionários” (GAETANI, 2005, tradução nossa). Outras modificações relevantes na administração pública no período, como lembram Abrucio e Loureiro (2018), foram o a criação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), que, “no entanto, não resultaram em visão mais articulada do aparelho estatal, nem sequer geraram um projeto de país”.

Em 1987, houve reformas nos Ministérios do Planejamento, então Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República, e da Fazenda, que resultaram na criação de duas carreiras para realizar as funções típicas destes dois Ministérios, que ainda utilizavam muitos “quadros emprestados de instituições como Banco Central, Banco do Brasil e outras estatais” (GAETANI, 2005, tradução nossa). O Decreto 2.346, de 23 de julho de 1987, criou a carreira de Finanças e Controle, vinculada ao Ministério da Fazenda, para servir à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), e o Decreto 2.347, da mesma data, criou a carreira de Orçamento, que mais tarde se tornaria carreira de Planejamento e Orçamento, vinculada à Secretaria de Planejamento, para servir à então Secretaria de Orçamento e Finanças (SOF). Dois anos depois, a Lei nº 7.834/1989 criaria a carreira de Gestão Governamental, que, junto das outras duas, formaria um núcleo estratégico governamental.

A Assembleia Nacional Constituinte, eleita em 1986, com o intuito de discutir e elaborar a nova Constituição Federal, também foi centro de diversos debates em torno da administração pública. Entre suas decisões, materializadas na Carta Magna de 1988, estava a adoção do Regime Jurídico Único para todos os servidores públicos, que representava o retorno da estabilidade generalizada, e a extensão desse regime para os servidores que haviam sido contratados pelo regime celetista.

Segundo Gaetani (2005, tradução nossa), “a aprovação do Regime Jurídico Único foi um caso de impressionante unanimidade”. O Governo Federal possuía, àquela altura, 144 mil funcionários públicos trabalhando sob o regime estatutário, enquanto 563 mil estavam sob regime celetista, e a área econômica do governo “percebeu que a extensão dos direitos de posse e aposentadoria para milhares de funcionários representaria uma bomba-relógio para o orçamento da Previdência Social”. No entanto, “a Constituição de 1988 manteve os direitos que haviam sido estendidos a todos os funcionários públicos (incluindo aposentadorias e pensionistas) que trabalharam para o Estado até 1983” (GAETANI, 2005, tradução nossa).

Para Lustosa da Costa (2008), a Constituição de 1988, produziu avanços, quanto à proliferação de mecanismos de democracia direta, descentralização política e administrativa e

ao resgate do planejamento público, mas “no anseio de reduzir as disparidades entre a administração central e a descentralizada, acabou por eliminar a flexibilidade com que contava a administração indireta”. O autor considera que:

“A aplicação de um regime jurídico único (RJU) a todos os servidores públicos abruptamente transformou milhares de empregados celetistas em estatutários, gerando um problema ainda não solucionado para a gestão da previdência dos servidores públicos, pois assegurou aposentadorias com salário integral para todos aqueles que foram incorporados compulsoriamente ao novo regime sem que nunca tivessem contribuído para esse sistema.” (LUSTOSA DA COSTA, 2008)

Com a posse do presidente Fernando Collor de Mello, no fim de 1989, diversas medidas de redução de pessoal, visando um ajuste fiscal, foram adotadas. Gaetani (2005, tradução nossa) explica que, após basear sua campanha presidencial em “acusações de corrupção contra (José) Sarney e funcionários públicos bem pagos – os chamados Marajás”, Collor definiu que cortes no funcionalismo seriam “pedra angular de sua tentativa de estabilização macroeconômica”. Estabeleceu a meta de demissão de 360 mil servidores públicos e “de acordo com fontes governamentais, 110.000 funcionários do setor público foram demitidos e outros 38.000 foram colocados em licença compulsória” (GAETANI, 2005, tradução nossa). Além disso, durante o governo Collor, foi aprovada a Lei 8.112/1990, que instituiu o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

Para Lustosa da Costa (2008), a reforma do Estado conduzida pelo governo Collor poderia “contribuir para a consolidação e universalização do Estado mínimo, e assim assegurar o bem-estar dos cidadãos brasileiros”. No entanto, para o autor, a reestruturação foi “movida a oportunismo neoliberal e constituída como uma empresa de desmantelamento do setor público”, que “desarticulou as estruturas encarregadas de operar políticas compensatórias e em nada contribuiu para a garantia de direitos civis ou de direitos sociais básicos”.

#### 2.2.4 A Reforma Gerencial do primeiro governo FHC

Quarto ministro da Fazenda do presidente Itamar Franco (1992-1994), que assumiu o poder após o processo de impeachment e consequente renúncia do presidente Fernando Collor de Mello, o sociólogo Fernando Henrique Cardoso (FHC) foi escolhido como candidato à sucessão presidencial de Franco. A decisão ocorreu após o êxito na implementação de um plano de estabilização econômica, conhecido como Plano Real, poucos meses antes das eleições presidenciais de 1994, e FHC acabou por liderar “uma ampla coalizão formada por seu partido de centro-esquerda e os liberais de direita” (GAETANI, 2005, tradução nossa). Segundo o autor, “quanto mais a população sentia o impacto da eliminação da inflação, mais seu apoio

político crescia, independentemente de ideologias”, o que lhe rendeu a vitória eleitoral já no primeiro turno do pleito.

O primeiro mandato do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) foi “marcado por substanciais reformas e iniciativas de políticas no setor público, notadamente a estabilização macroeconômica, liberalização do comércio e privatização” (GAETANI, 2005, tradução nossa). Para comandar o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), FHC escolheu Luiz Carlos Bresser-Pereira, ex-ministro da Fazenda durante o governo de José Sarney e um de seus colegas fundadores do PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira).

A equipe montada por Bresser-Pereira contava com ex-alunos da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo e integrantes da carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, conhecidos como gestores públicos, como explica Gaetani (2005):

“Bresser-Pereira simpatizou com os gestores públicos, mas não pretendia investir na construção de um sistema de carreiras e colocá-los no topo dele, como eles tanto desejavam. Contudo, devido à influência desses quadros e à capacidade de visão de Bresser-Pereira, o ministro decidiu retomar as rodadas de recrutamento seletivo para a carreira de gestores públicos bem como para os cargos de analistas do Tesouro e Orçamento, porque ele reconheceu a importância de regenerar o núcleo de funções estratégicas do Estado, embora em diferentes termos daqueles pretendidos pelos gestores públicos”. (GAETANI, 2005, tradução nossa)

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), elaborado por Bresser-Pereira e sua equipe, “tinha como proposta explícita inaugurar a chamada administração gerencial, o que parece designar, como veremos, o fim da história da administração pública, espécie de panaceia redentora do estatismo patrimonialista e do ogro burocrático” (LUSTOSA DA COSTA, 2008). Assim, segundo o mesmo autor, o Plano “partia de uma premissa – a de que a crise latino-americana era uma crise do Estado” e os pilares do projeto de reforma incluíam: “ajuste fiscal duradouro”, “reformas econômicas orientadas para o mercado”, “reforma da previdência social”, “inovação dos instrumentos de política social”, com “maior abrangência” e “melhor qualidade” e, finalmente, “reforma do aparelho de Estado”, com objetivo de aumentar “sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas”.

Uma das partes do Plano, a Reforma da Previdência, foi aprovada em 1998. A Emenda Constitucional 20/1998 fixou a idade mínima de 48 anos para mulheres e 53 anos para homens funcionários públicos se aposentarem (BRASIL, 1998). Já a idade mínima para trabalhadores da iniciativa privada, que, segundo o projeto original, seria de 60 anos para homens e 55 anos para mulheres, acabou derrotada por apenas um voto, devido a equívoco durante a votação do deputado e ex-ministro Antônio Kandir (PSDB) (IDADE..., 1998). Assim, o governo editou, no ano seguinte, o Decreto 3.048/1999, que alterava regras previdenciárias e implementava o



“fator previdenciário”, medida que reduzia os ganhos dos que optassem por se aposentar mais cedo (BRASIL, 1999).

Já a Reforma Gerencial proposta por Bresser-Pereira, “baseada tanto em um diagnóstico dos problemas da CF/1988 – como o ‘engessamento’ do aparato burocrático – quanto nas ideias da Nova Gestão Pública”, teria deixado três legados principais, segundo Abrucio e Loureiro (2018): a aprovação da Emenda Constitucional nº 19/1998, “e de outras pequenas reformulações legais, que buscaram reduzir ou estancar abusos corporativos presentes nos artigos constitucionais”, a reconstrução da burocracia federal, que “estava em frangalhos”, devido a “problemas advindos da Nova República e, especialmente, do período da presidência de Fernando Collor de Mello”, e “uma série de ideias vinculadas à Nova Gestão Pública”, como, por exemplo, “a utilização de indicadores para guiar as políticas públicas, a contratualização de serviços públicos, a montagem de um modelo administrativo mais flexível e com gestores públicos mais autônomos e responsáveis”.

A Emenda Constitucional (EC) nº 19/1998 introduziu diversas mudanças na administração pública brasileira. Entre elas estão a inclusão do princípio da “eficiência” no art. 37 da Constituição Federal, como um daqueles que deveria reger a atuação de todos os Poderes e esferas (ao lado da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da publicidade), a obrigação da manutenção de escolas de governo por União, Estados e Distrito Federal, com o intuito de formar e aperfeiçoar os servidores públicos, a definição de que membros de Poderes, detentores de mandatos eletivos, ministros, secretários estaduais e municipais só poderiam ser remunerados por subsídio, vedando qualquer outro complemento remuneratório, a obrigação dos entes federativos de publicarem anualmente as tabelas remuneratórias dos cargos e empregos públicos e a definição de que o prazo de duração do estágio probatório seria de três anos, ao contrário dos dois anos estipulados pela Lei nº 8.112/1990 (BRASIL, 1998).

No entanto, uma das principais medidas aprovadas pelo Congresso Nacional foi a flexibilização do instituto da estabilidade dos servidores públicos, ponto que já havia sido defendido por Bresser-Pereira logo após tomar posse, em janeiro de 1995: “A estabilidade é inaceitável para manter a ineficiência, mas é preciso proteger os servidores contra os políticos que, ao mudar de governo, derrubam os funcionários do governo anterior” (BRESSER..., 1995). A EC 19/1998 modificou o art. 169 da Constituição Federal e estabeleceu a possibilidade de adoção de diversas medidas pelos entes federativos, entre elas a exoneração de servidores estáveis, caso quaisquer deles ultrapassassem limites de despesas com pessoal:

“Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas: (Renumerado do parágrafo único, pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (Vide Emenda constitucional nº 106, de 2020)

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 2º Decorrido o prazo estabelecido na lei complementar referida neste artigo para a adaptação aos parâmetros ali previstos, serão imediatamente suspensos todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não observarem os referidos limites. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - exoneração dos servidores não estáveis. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (Vide Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 5º O servidor que perder o cargo na forma do parágrafo anterior fará jus a indenização correspondente a um mês de remuneração por ano de serviço. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 6º O cargo objeto da redução prevista nos parágrafos anteriores será considerado extinto, vedada a criação de cargo, emprego ou função com atribuições iguais ou assemelhadas pelo prazo de quatro anos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 7º Lei federal disporá sobre as normas gerais a serem obedecidas na efetivação do disposto no § 4º. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)” (BRASIL, 1998)

A Lei Complementar (LC) citada no art. 169 foi aprovada pelo Congresso Nacional dois anos depois. A LC 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, definiu quais seriam os limites citados pela Emenda Constitucional:

“Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

I - União: 50% (cinquenta por cento);

II - Estados: 60% (sessenta por cento);

III - Municípios: 60% (sessenta por cento)” (BRASIL, 2000)

É importante ressaltar que também houve tentativa, por meio da mesma Emenda Constitucional nº 19, de retirar o regime jurídico único do ordenamento jurídico nacional, permitindo que as administrações direta e indireta pudessem contratar empregados públicos, ou seja, funcionários não regidos pelo regime estatutário. No entanto, o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) deferiu Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2.135, em 2007, que argumentava que a matéria, votada em destaque pelo Congresso Nacional, não teria obtido quórum necessário no primeiro turno de votação (STF, 2007).

Quanto à reconstrução da burocracia federal, Abrucio e Loureiro (2018) afirmam que “houve uma reestruturação da organização administrativa e também das carreiras de Estado. As informações sobre os servidores públicos foram organizadas e publicizadas de uma forma inédita”. Segundo Lustosa da Costa (2008), o plano de Bresser-Pereira distinguia a atuação estatal nos níveis: central ou estratégico, que deveria “formular, supervisionar e avaliar a implementação de políticas públicas”, descentralizado, responsável pela execução das políticas, atividades exclusivas de estado, “como regulação, fiscalização e segurança”, e as funções não exclusivas de estado, em que “bens e serviços públicos em hospitais, escolas, centros culturais e centros de pesquisa podem ser fornecidos por organizações estatais ou da sociedade civil”.

Lustosa da Costa (2008) ainda acrescenta que “esse esquema engenhoso resume toda a base conceitual da reforma gerencial brasileira” e “mostra que a administração gerencial é o tipo mais adequado à gestão de agências autônomas, organizações públicas não-estatais (não-governamentais) e empresas privadas, mas que há ainda um espaço residual para a administração burocrática”. Para Abrucio e Loureiro (2018), “do ponto de vista de reformulação institucional mais ampla, a maior parte dessa concepção não logrou êxito no plano federal”. Segundo os autores, “agências executivas e organizações sociais não se tornaram pilares administrativos da atuação federal”.

As organizações sociais e organizações públicas não-estatais a que os autores se referem foram instituídas no ordenamento jurídico brasileiro naquele mesmo período. A Lei 9.637/1998 define que poderão se qualificar como Organizações Sociais (OS), “pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde”. Já a Lei 9.790/1999 dispôs sobre as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), definindo, em seu art. 1º, que podem qualificar-se como tal “pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos que tenham sido constituídas e se encontrem em funcionamento regular há, no mínimo, 3 (três) anos, desde que os respectivos objetivos sociais e normas estatutárias atendam aos requisitos instituídos por esta Lei”. Enquanto a OS fomenta

suas atividades por meio de um instrumento firmado entre o poder público e a entidade denominado “contrato de gestão”, a OSCIP o faz por meio de um “termo de parceria” (BRASIL, 1998) (BRASIL, 1999).

Quanto ao legado das transformações do período para a administração pública brasileira, Gaetani (2005) acredita que haja um “indiscutível”:

“Estatísticas do MARE sobre o serviço civil brasileiro, a folha de pagamento, cargos nomeados, aposentadoria, distribuição, idade, nos três níveis de governo, e outros dados significativos foram um grande avanço, e Bresser-Pereira decidiu torná-los públicos. Pela primeira vez, o governo gerou dados confiáveis que mostraram que o setor público paga melhores salários do que o setor privado em nível operacional, mas os salários do governo não eram competitivos no nível executivo”. (GAETANI, 2005, tradução nossa)

Os dados também teriam evidenciado déficit de pessoal no nível gerencial em diversos ministérios, principalmente nos Transportes, Minas e Energia e Telecomunicações, mas também em pastas da área social, como Educação, Saúde e Cultura. Para o autor, “uma melhor compreensão do passado, combinada com o diálogo com a política estrutural, poderia ter ajudado os reformadores a fazer um trabalho melhor” (GAETANI, 2005, tradução nossa). Em termos gerais, na visão de Lustosa da Costa (2008), durante o período, apesar de não fazerem parte dos objetivos do Plano Diretor da Reforma do Estado nem do MARE (Ministério da Administração e Reforma do Estado), “o maior número de realizações esteve relacionado com a privatização de empresas estatais, principalmente nos setores de telefonia (Sistema Telebrás), mineração (Vale do Rio Doce) e financeiro (Banespa)”.

### 2.3 A REFORMA ADMINISTRATIVA DE PORTUGAL

Um dos exemplos mais comumente citados pelos atores envolvidos no processo de construção de agenda da Reforma Administrativa no Brasil, nos últimos anos, é a reforma implementada por Portugal durante as primeiras duas décadas deste século. As referências às transformações ocorridas na administração pública lusitana surgem tanto por parte de empreendedores da Reforma Administrativa, como CLP – Centro de Liderança Pública, Partido Novo e Instituto Millenium, como de outros atores, como o Banco Mundial, por meio de um estudo que se tornou simbólico na construção da agenda, e os três principais jornais do país, que produziram reportagens a respeito, como será detalhado na terceira subseção do Capítulo 4, que tratará do mapeamento dos atores.

Desta forma, o objetivo desta subseção será resumir o conjunto de reformas ocorridas na administração pública portuguesa nas duas primeiras décadas do século XXI e seus

contextos, para tentar entender os motivos que a tornaram um modelo a ser seguido para vários dos atores envolvidos no debate brasileiro. Além da legislação de Portugal, que esclarece diversos pontos, serão utilizados como base dois artigos do pesquisador César Madureira: “A reforma da Administração Pública Central no Portugal democrático: do período pós-revolucionário à intervenção da troika”, publicado, em 2015, pela Revista de Administração Pública, e “A reforma da administração pública e a evolução do estado-providencia em Portugal: história recente”, publicado, em 2020, na Ler História.

### 2.3.1 A Reforma em detalhes

No começo do século XXI, “as constantes pressões dos cidadãos, por um lado, e do contexto econômico, por outro, forçaram as administrações públicas por todo o mundo a concentrarem-se na questão da prestação dos serviços públicos com eficácia e eficiência às populações” (MADUREIRA, 2015). Este também foi o caso de Portugal, como pode ser percebido em quadro elaborado pelo mesmo autor (Quadro 1), em artigo publicado em 2015, sobre as modificações ocorridas na primeira década do século no setor público português:

Quadro 1:

Quadro 1  
Principais reformas estruturais da administração pública central portuguesa ao longo da primeira década do século XXI

Reformas estruturais	Descrição das reformas
Reorganização do Estado Lei nº 3/2004 Lei nº 4/2004	Novo enquadramento legal para permitir a reorganização do Estado e da AP.
Programa de Restruturação da Administração Pública Central (Prace) Resolução do Conselho de Ministros nº 39/2006	Objetivo de redução em 25% do número de estruturas e de cargos dirigentes na AP, assim como de criação de novos estatutos para 430 organismos.
Mobilidade especial Lei nº 53/2006 Lei nº 64-A/2008 Lei nº 12-A/2008	Promoção da mobilidade dos funcionários entre organismos públicos.
Vínculos, carreiras e Remunerações Lei nº 12-A/2008 Novo estatuto funcionários públicos Lei nº 59/2008	O novo estatuto do funcionário apresenta um sistema de posições remuneratórias e um regime de emprego mais próximo do existente no setor privado. Transformação de 1715 carreiras em 3 carreiras gerais. Progressões e promoções baseadas na avaliação do desempenho. Facilitação do “despedimento” se houver uma situação de extinção do posto de trabalho.

Reformas estruturais	Descrição das reformas
Avaliação de desempenho e gestão por objetivos Lei nº 66-B/2007	Definição de um sistema integrado de avaliação de desempenho para a administração pública (Siadap) que avalia organizações, hierarquias e funcionários.
Novo estatuto disciplinar Lei nº 58/2008	Simplificação e maior celeridade nas punições por causas disciplinares.
Revisão dos benefícios sociais dos funcionários públicos Lei nº 4/2009	Convergência tendencial entre os sistemas de assistência social e de saúde dos funcionários públicos e dos trabalhadores do setor privado.
Novo estatuto de aposentação Lei nº 52/2007 Lei nº 11/2008	Convergência dos direitos dos funcionários públicos com os dos trabalhadores do setor privado.
Centralização da gestão de recursos e das compras públicas Decreto-Lei nº 37/2007	Centralização das compras públicas. Centralização da gestão dos recursos humanos e financeiros.

Fonte: MADUREIRA, CÉSAR. A reforma da Administração Pública Central no Portugal democrático: do período pós-revolucionário à intervenção da troika. **Revista de Administração Pública**, vol. 49. nº 3, mai./jun 2015. Rio de Janeiro.

Como resta claro, várias mudanças estruturais ocorreram neste período, como a modificação nas regras de mobilidade de servidores entre órgãos públicos, a criação de um novo estatuto para o funcionalismo, com um novo sistema remuneratório e regime de emprego com maior convergência com o setor privado, a redução do número de carreiras, a necessidade de avaliação de desempenho para que ocorram progressões e promoções, maior celeridade nas punições disciplinares, a aproximação dos direitos dos servidores públicos com os trabalhadores do setor privado e a centralização dos recursos humanos (MADUREIRA, 2015).

A Lei nº 53/2006 “estabelece o regime comum de mobilidade entre serviços dos funcionários e agentes da Administração Pública visando o seu aproveitamento racional”. O art. 3º determina que são instrumentos de mobilidade: “transferência”, “permuta”, “requisição”, “destacamento”, “afecção específica” e “cedência especial”. A lei possui aplicação a “todos os serviços da administração directa e indirecta do Estado, com excepção das entidades públicas empresariais” (PORTUGAL, 2006).

Já a Lei nº 12-A/2008 foi a responsável por modificar “os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas”. Entre as modalidades de relação jurídica, são citadas, no art. 9º, a “por nomeação ou por contrato de trabalho em funções públicas”. O art. 11º define as duas modalidades de nomeação existentes: definitiva e transitória. A definitiva “é efectuada por tempo indeterminado, sem prejuízo do período experimental previsto e regulado no artigo seguinte”, enquanto a transitória “é efectuada por tempo determinado ou determinável” (PORTUGAL, 2008).

Segundo Madureira (2020), esta mesma Lei, trocou a designação “funcionário público” pela de “trabalhador em funções públicas” e “fundiu 1.715 carreiras diferentes em três carreiras gerais”. Além disso, “as progressões e promoções dos trabalhadores passaram a depender exclusivamente do já mencionado sistema de avaliação do desempenho”.

Quanto à acumulação de cargos públicos com atividades privadas, a mesma lei define, em seu art. 28, que podem ser acumulados, com exceções de casos em que, por exemplo: “sejam legalmente consideradas incompatíveis com as funções públicas”, “sejam desenvolvidas em horário sobreposto, ainda que parcialmente, ao das funções públicas”, “comprometam a isenção e a imparcialidade exigidas pelo desempenho das funções públicas”, “provoquem algum prejuízo para o interesse público ou para os direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos” (PORTUGAL, 2008).

A Lei nº 59/2008 aprovou o “Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas”. O art. 76 define qual é o período experimental para as três carreiras gerais da administração pública e para as especiais com contratos por tempo indeterminado:

“Artigo 76.º

Contratos por tempo indeterminado

1 - Nos contratos por tempo indeterminado, o período experimental tem a seguinte duração:

- a) 90 dias para os trabalhadores integrados na carreira de assistente operacional e noutras carreiras ou categorias com idêntico grau de complexidade funcional;
- b) 180 dias para os trabalhadores integrados na carreira de assistente técnico e noutras carreiras ou categorias com idêntico grau de complexidade funcional;
- c) 240 dias para os trabalhadores integrados na carreira de técnico superior e noutras carreiras ou categorias com idêntico grau de complexidade funcional.

2 - Os diplomas que disponham sobre carreiras especiais podem estabelecer outra duração para o respectivo período experimental”. (PORTUGAL, 2008)

Como explica Madureira (2020), a mesma lei aproximou o regime de emprego público do setor privado e “reservou a ‘nomeação’ (modalidade de emprego público até então comum a todos os funcionários públicos portugueses) a grupos profissionais específicos em áreas como as das Forças Armadas, representação externa do estado, informações de segurança, investigação criminal, segurança pública e inspeção”.

Após este primeiro período focado em reformas mais estruturais na administração pública, Portugal passou a tomar medidas mais focadas em um ajuste fiscal imediato, devido à crise financeira internacional de 2008, da qual o país foi uma das principais vítimas. Assim, a partir de 2011, como explica Madureira (2015), os entendimentos com a Troika (nome utilizado para designar o grupo composto Fundo Monetário Internacional, Banco Central Europeu e

Comissão Europeia), sedimentados pelo Memorando de Entendimento, foram responsáveis por “uma perda de soberania do estado português na determinação das medidas de reforma da administração pública no país”. Segundo o autor, “vergado a uma lógica de redução do défice, e consequentemente da despesa pública, o Memorando estabeleceu, antes de mais, metas concretas para a diminuição das despesas com pessoal no PIB português para o triênio 2012-14” (MADUREIRA, 2015).

Assim, segundo o autor, “as metas que constam do memorando traduziram-se em medidas de reforma, muitas das quais foram aplicadas entre 2011 e 2013 sem que quaisquer estudos ou pareceres antecedessem e servissem de suporte à sua aplicação”. Entre as medidas tomadas estão: a criação, em 2011, da Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública (CReSAP), focada em selecionar “candidatos para cargos de direção superior e avaliar o mérito dos candidatos a gestores públicos”, o aumento da carga horária dos servidores, em 2013, de 35 para 40 horas semanais, cortes nos salários dos servidores, que variaram de 2,5% a 12% nos vencimentos brutos, e cortes nos “subsídios de Natal e férias”, em 2012, além de medidas de congelamento salarial e promoções (MADUREIRA, 2015) e a redução do número de funcionários públicos, “que só entre dezembro de 2011 e dezembro de 2014, ou seja, ao longo de apenas três anos, se cifrou em mais de 71 000 efetivos (mais de 10% do número total de trabalhadores em funções públicas em Portugal)” (MADUREIRA, 2020).

Como resultado deste processo, Madureira (2020) acredita que as medidas tomadas pelo governo português, especificamente na última década, focadas mais em um ajuste fiscal e menos em mudanças estruturais, trouxeram alguns problemas ainda não resolvidos pelo país:

“Em Portugal, os últimos 30 anos de reforma administrativa foram dominados por princípios managerialistas que contribuíram para as sucessivas vagas de privatizações, para o declínio e envelhecimento do emprego público, para a empresarialização e reestruturação da AP, assim como para a convergência das leis e regimes de trabalho públicos e privados. A presença da Troika entre 2011 e 2014, e o cumprimento do Memorando de Entendimento, também contribuiu fortemente para uma pressão orçamental na AP com consequências nas políticas sociais do país. Terminada (em teoria) a sua intervenção, mantêm-se evidentes as suas marcas de continuidade tanto no tecido administrativo como no tecido social. De facto, as políticas de contenção e mesmo de corte da despesa pública continuaram a produzir efeitos muito palpáveis tanto no seio da administração pública como no da sociedade em geral. Os trabalhadores em funções públicas mantêm o seu trajeto de empobrecimento (a este propósito importa recordar que o último aumento de salário real destes trabalhadores foi em 2009) enquanto, em termos globais, o investimento público em domínios sociais continua a ser insuficiente, como o demonstram os problemas crónicos do Serviço Nacional de Saúde (SNS) ou da escola pública. Com efeito, pese embora tenha voltado a crescer o número de efetivos em áreas como as da saúde e da educação



a partir de 2014 (rever dados do quadro 1) estas mantêm-se como áreas de carência de investimento do estado”. (MADUREIRA, 2020)

### 3. METODOLOGIA

Inicialmente foi realizada uma pesquisa bibliográfica focada na formação de agenda de políticas públicas e no papel dos diferentes atores envolvidos no processo para compor a primeira subseção do Referencial Teórico. Esta subseção descreve, inicialmente, a clássica teoria de formação da agenda de Kingdon (1995), que constitui a base teórica principal deste trabalho, e posteriormente, outras literaturas que dialogam de alguma forma com a linha escolhida e oferecem contribuições que iluminam diferentes aspectos do processo de construção desta agenda.

Na segunda subseção do Capítulo 2, foi elaborado um resumo do histórico das reformas administrativas que envolveram mudanças constitucionais no Brasil moderno e de seus contextos - com base em referências bibliográficas de (1) autores que detalharam o processo de formação de agenda e as principais características e consequências destas quatro reformas para o país e de (2) outros que auxiliaram na contextualização dos diversos momentos históricos da administração pública e da política nacional nos períodos em que as transformações ocorreram. Além da utilização de referências bibliográficas, também foi realizada ampla pesquisa sobre a legislação criada e modificada nestas diferentes reformas, tanto referente a mudanças constitucionais e infraconstitucionais, quanto a características das proposições que dominaram a pauta, como a forma como o problema atingiu o topo da agenda, a existência de janelas político-eleitorais nos demais processos e as características do ambiente político-econômico.

Na terceira subseção do Capítulo 2, para realizar um resumo do conjunto de reformas ocorridas na administração pública portuguesa nas duas primeiras décadas do século XXI, além da legislação de Portugal, que esclarece diversos pontos, foram utilizados como base pesquisas bibliográficas e documentais sobre a legislação portuguesa.

Já o Capítulo 4, que se refere especificamente ao estudo de caso escolhido por este trabalho, foi dividido em quatro subseções. A primeira e a segunda serão construídas por meio de pesquisas documentais, como mudanças constitucionais e legais ocorridas durante esse período, de projetos de lei e de mudanças constitucionais enviadas ao Congresso Nacional, de decisões do Supremo Tribunal Federal (STF), de reportagens jornalísticas produzidas pelos principais jornais e portais do país que destaquem atos do governo, declarações de governantes, parlamentares e de outros atores que protagonizam o processo, que também terão aspectos de sua atuação detalhados, além de referencial bibliográfico produzido sobre as modificações ocorridas e seus contextos.

A terceira subseção do Capítulo 4 tratará do mapeamento dos atores envolvidos no processo de formação da agenda que têm se destacado como protagonistas do debate sobre uma Reforma do Estado brasileiro. Tal seleção foi realizada, principalmente, por meio de pesquisas sobre o tema nos sites dos maiores jornais e portais do país, como Folha de São Paulo, O Estado de São Paulo, O Globo, Valor Econômico, Correio Braziliense, UOL e G1. Quinze dos atores que mais influenciaram as discussões e/ou trataram do tema durante este período serão selecionados, caracterizados e analisados quanto a: declarações públicas, posicionamentos, participações em eventos, campanhas, estudos divulgados, ou endossados, e produções jornalísticas (artigos ou editoriais).

Na ausência de um método que pudesse inferir de forma incontestável o nível de protagonismo e de relevância dos diferentes atores envolvidos no processo, já que alguns se destacam por tratarem e produzirem a respeito da Reforma de forma permanente e outros apareceram poucas vezes, mas se tornaram referências na discussão do tema e para estudos e declarações dos demais, foram levados em conta tanto aspectos quantitativos quanto qualitativos na seleção dos principais atores, ou seja, o mapeamento foi realizado mesclando atores que debatiam o tema com mais frequência com outros que participaram da construção da agenda atuando menos vezes, mas de forma claramente impactante. É importante ressaltar, assim, que a seleção dos atores, baseada em observação empírica, não possui a pretensão de criar um grupo ou ranking definitivo sobre aqueles que mais influenciaram o processo, mas apenas analisar o comportamento de atores que, na visão do autor deste trabalho, exerceram influência significativa no processo.

A quarta e última subseção do Capítulo 4 detalha a proposta de Reforma Administrativa enviada pelo governo federal ao Congresso Nacional e sua repercussão no Parlamento. Para tal, são utilizados o próprio texto da PEC 32/2020 e pesquisas realizadas sobre declarações públicas dos atores envolvidos no processo de formação da agenda publicadas nos principais jornais e portais de internet do país, como Folha de São Paulo, O Globo, O Estado de São Paulo, Valor Econômico, Correio Braziliense, G1 e UOL. O objetivo é analisar o que já foi enviado pelo Poder Executivo e seu reflexo, via reações dos atores, na formação da agenda que continua a acontecer, já que várias outras modificações, além das já enviadas, continuam em pauta.

#### **4. AGENDA DA REFORMA ADMINISTRATIVA NO BRASIL**

##### **4.1 CONTEXTO DO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL ENTRE A CONSTITUIÇÃO DE 1988 e 2016**

A Constituição Federal de 1988 trouxe diversas determinações e garantias para os servidores públicos com o objetivo de tentar blindá-los de influências políticas e com o intuito de tentar garantir a existência de um corpo burocrático permanente que servisse aos interesses do estado e não estivesse à mercê de mudanças de governo. Entre elas estavam: a estabilidade funcional, após o término do estágio probatório, para servidores nomeados em virtude de concurso público, a irredutibilidade dos salários, a aposentadoria integral, a instituição do regime jurídico único e de planos de carreira, a manutenção de escolas de governo para aperfeiçoamento dos servidores, entre outras (BRASIL, 1988).

A primeira tentativa de modificar este arcabouço constitucional relacionado aos servidores públicos, após a promulgação da Constituição de 1988, ocorreu já no governo do presidente Fernando Collor de Mello. Entre 1990 e 1992, Collor demitiu dezenas de milhares de servidores com objetivo de conter gastos no governo federal (GOVERNO..., 1995). O foco foram os funcionários públicos que haviam entrado no serviço público depois de 1983 e, por isso, não teriam a estabilidade garantida pela Constituição, e empregados de empresas estatais regidos pela CLT (Consolidação das Leis do Trabalho) (GOVERNO..., 1995). Em 1994, a Lei da Anistia dos Servidores Públicos (8.878/1994), publicada durante o governo do presidente Itamar Franco, permitiu o retorno ao serviço público de servidores efetivos ou titulares de empregos permanentes exonerados, demitidos ou dispensados com violação constitucional, legal, regulamentar, por motivação política ou participação em greves (BRASIL, 1994).

Mas a primeira reforma estrutural na administração pública federal, pós-Constituição de 1988, ocorreu em meados dos anos 1990 e foi capitaneada pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, criado em 1995, logo no início do primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, que escolheu o ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira para comandá-lo.

A Reforma Gerencial, como ficou conhecida, teve seus principais objetivos definidos no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) e, segundo Bresser-Pereira (1999), envolvia: (1) “a descentralização dos serviços sociais para estados e municípios”, (2) “a delimitação mais precisa da área de atuação do Estado”, distinguindo atividades exclusivas

“que envolvem o poder do Estado”, as atividades sociais e científicas, que “devem ser transferidas para o setor público não-estatal”, e a “produção de bens e serviços para o mercado”, (3) “distinção das atividades do núcleo estratégico, que devem ser efetuadas por políticos e altos funcionários, e as atividades de serviço, que podem ser objeto de contratações externas”, (4) “separação entre formulação de políticas e sua execução”, (5) “maior autonomia para as atividades executivas do Estado que adotarão a forma de agências executivas”, (6) transferência dos serviços sociais e científicos para “organizações sociais” que seriam um tipo de “organização pública não-estatal” (7) “assegurar a responsabilização por meio da administração por objetivos, da criação de quase-mercados e de vários mecanismos de democracia direta ou de controle social”.

Para Bresser-Pereira (2017) “a reforma gerencial de 1995 foi acusada de ser neoliberal. Hoje, porém, esse tipo de acusação está quase esquecido, porque ficou claro que sua consequência foi fortalecer o próprio Estado e não o enfraquecer como almejavam os neoliberais”. Nos anos seguintes do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, seguiram-se outras alterações legislativas com o objetivo de construir modificações estruturais no serviço público brasileiro.

Relatada pelo então deputado federal Moreira Franco (PMDB-RJ), a proposta de reforma administrativa tratou de temas que continuam no topo da agenda atualmente, como a “quebra da estabilidade do servidor público por excesso de quadros” (FHC..., 1998). A ideia sofreu resistências no Congresso, mas conseguiu-se, ao fim, pela primeira vez, a flexibilização do instituto da estabilidade, além de colocar a questão definitivamente no debate nacional.

A Emenda Constitucional EC 19/1998 foi responsável por modificar o art. 169 da Constituição, definindo que a “despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar” (BRASIL, 1998). Para cumprir tais limites, posteriormente determinados pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), os entes teriam de promover cortes de gastos, como “redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança” e “exoneração de servidores não estáveis”.

Se as medidas não fossem suficientes, para assegurar o cumprimento dos limites, o servidor estável passou a poder perder o cargo, desde que o ato normativo especificasse “a atividade funcional, o órgão ou a unidade administrativa objeto da redução de pessoal” (BRASIL, 1998). Tudo isso poderia ocorrer caso a despesa total com pessoal dos entes

excedesse os seguintes percentuais da receita corrente líquida: 50% para União e 60% no caso de estados e municípios (BRASIL, 2000)

Outro ponto de destaque foi a retirada do regime jurídico único do art. 39 da Constituição, o que, na prática, permitiria que a União, Estados, Distrito Federal e Municípios pudessem contratar empregados públicos, ou seja, funcionários não regidos pelo regime estatutário, mas pela CLT. Tal tentativa foi suspensa pelo Supremo Tribunal Federal em 2007, pelo deferimento de Medida Cautelar na ADI (Ação Direta de Inconstitucionalidade) 2.135, que argumentava que a matéria, votada em destaque, não teria obtido os 308 votos necessários no primeiro turno de votação (STF, 2007). A Emenda Constitucional 19/1998 também determinou obrigatoriedade de lei para a aprovação de aumentos para os servidores públicos e a vedação à acumulação de cargos públicos, salvo exceções (BRASIL, 1998).

Além de ter debatido e legislado sobre temas que continuam no centro da pauta da atual Reforma Administrativa, como a estabilidade e a criação de novos regimes de contratação de servidores públicos, o governo Fernando Henrique Cardoso também foi marcado por embates com os servidores quanto a questões salariais. Após mais de seis anos sem conceder reajustes a diversas carreiras do funcionalismo (FH..., 2015), como parte do processo de ajuste fiscal que marcou o período, focado no controle de gastos públicos como forma de sustentar a estabilização inflacionária e marcado pela concepção de que o estado deveria ser mais eficiente (conceito que foi, inclusive, adicionado ao art. 37 da Constituição) (BRASIL, 1998), o governo federal foi obrigado pelo Supremo Tribunal Federal a aumentar o salário dos servidores, em 2001. Foi aplicado um reajuste linear de 3,5% ao salário do funcionalismo (FH..., 2015).

Durante o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o cenário mudou de forma contundente. Após iniciar seu governo com a aprovação da Emenda Constitucional 41/2003, que acabou com a aposentadoria integral para os ingressantes em cargos públicos depois de sua promulgação (BRASIL, 2003), o governo Lula foi responsável por uma transformação radical nas remunerações de algumas carreiras do setor público. Sustentado pelo grande crescimento da arrecadação federal naquele período (ARRECADAÇÃO..., 2011), pela afinidade com sindicatos de servidores públicos e pela visão de que uma maior presença do estado seria importante para o desenvolvimento econômico do país, o governo Lula adotou uma política de valorização salarial dos servidores, que teve como auge uma negociação realizada em 2008, quando algumas carreiras, consideradas típicas de estado, viram seus salários até dobrar (BRASIL, 2008).

A MP 440/2008, assinada pelo presidente Lula, posteriormente convertida na Lei 11.890/2008, trouxe reajustes de até 105% para carreiras de elite da administração pública federal, escalonados em três anos (LULA..., 2008). A Lei, que reestruturou a composição remuneratória de carreiras de elite, como as de auditoria, jurídicas, de gestão governamental e de diplomacia, também determinou que, a partir de julho de 2008, os titulares de cargos de diversas dessas carreiras passassem a receber “exclusivamente, por subsídio, fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória” (BRASIL, 2008).

No primeiro governo da presidente Dilma Rousseff, logo em 2012, foram criados os fundos de previdência complementar dos servidores públicos, denominados Funpresps (do Executivo, do Legislativo e do Judiciário) – Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal (BRASIL, 2012). A Lei nº 12.618/2012, na prática, instituiu o regime de previdência complementar previsto pela EC 41/2003 e definiu que os servidores “com remuneração superior ao limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social”, que ingressassem no serviço público a partir de então, seriam “automaticamente inscritos no respectivo plano de previdência complementar desde a data de entrada em exercício” (BRASIL, 2012).

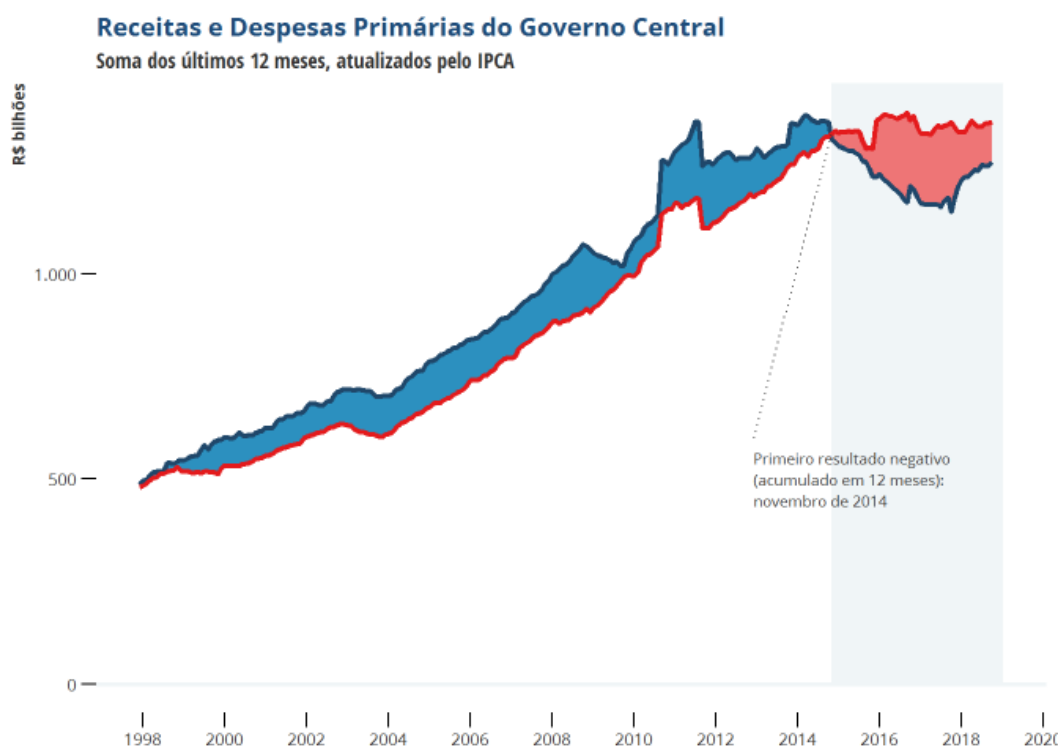
Já no segundo governo da presidente Dilma Rousseff ocorreu uma negociação salarial com o funcionalismo que teve grandes repercussões nos anos seguintes. Em 2015, enquanto as carreiras consideradas típicas de estado optaram por um acordo de reajustes escalonados ao longo de quatro anos, as demais carreiras, popularmente conhecidas como “carreirão”, acertaram um aumento com apenas duas parcelas, preocupadas com um possível crescimento da inflação e apostando em uma nova negociação com o governo dois anos depois (CARREIRAS..., 2016). Algumas carreiras típicas, como as da Advocacia-Geral da União e da Receita Federal, conseguiram até aprovação de parcelas remuneratórias extras ao subsídio (honorários de sucumbência e bônus, respectivamente). (AUDITORES..., 2020).

O impacto orçamentário dos aumentos constantes do pacote aprovado pelo Senado já em julho de 2016, quando o presidente Michel Temer já era presidente interino, enquanto aguardava o julgamento do processo de impeachment da presidente Dilma Rousseff, e que incluía servidores de outros Poderes, chegaria a R\$ 53 bilhões até 2018, segundo o então Ministério do Planejamento (SENADO..., 2016). Estes reajustes sofreriam tentativas de postergação por parte do governo de Michel Temer nos anos seguintes (TEMER..., 2018).

#### 4.2 CONSTRUÇÃO DE AGENDA DA REFORMA ADMINISTRATIVA ATUAL

A forte crise econômica ocorrida em 2015 e 2016, quando o Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro encolheu 3,5% e 3,3%, respectivamente, modificou de forma profunda a realidade das contas públicas nacionais e, após mais de 15 anos acumulando resultados primários positivos, o governo federal voltou a registrar déficits (Quadro 2).

Quadro 2:



Fonte: Entendendo os gráficos: resultado primário e estoque da dívida pública federal. **Tesouro Nacional** **Transparente.** Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/historias/entendendo-os-graficos-resultado-primario-e-estoque-da-divida-publica-federal>.

Com o impeachment da presidente Dilma Rousseff, em agosto de 2016, após já ter sido afastada do cargo em maio do mesmo ano, houve uma significativa mudança no país, que fez com que o Brasil passasse a ser comandado por líderes políticos e econômicos com viés mais liberal e com maior foco no corte de gastos públicos, o que, aliado às dúvidas sobre a capacidade de pagamento do país, criou um espaço para que os empreendedores de reformas que visassem o corte de gastos do governo federal pudessem atuar.

Assim, passou a ganhar destaque e a ser implementada uma agenda focada na redução dos gastos públicos como forma de solucionar a crise fiscal que se instalava, liderada por atores políticos, como o presidente da República Michel Temer, o presidente da Câmara dos Deputados Rodrigo Maia, e pelo ministro da Fazenda Henrique Meirelles. Em novembro de



2016, o presidente Michel Temer explicou seu diagnóstico sobre o cenário. “Não vamos ter a ilusão de que você combate a recessão com medidas simplesmente doces, você precisa de medidas amargas. E essas medidas visam ao futuro e não ao presente” (TEMER..., 2016). O então presidente fazia referência à PEC do Teto dos Gastos públicos, que pretendia impor limite ao crescimento das despesas do governo e também era defendida pelo presidente da Câmara dos Deputados Rodrigo Maia. “Se não estivéssemos votando a PEC do teto na segunda-feira, estaríamos votando a CPMF. Então, pela primeira um governo não quer devolver para a sociedade essa responsabilidade, quer assumir a sua responsabilidade de equilibrar as contas do governo” (RODRIGO..., 2016).

O então ministro da Fazenda Henrique Meirelles chegou a fazer um pronunciamento em rede nacional de rádio e televisão, em outubro de 2016, em defesa da PEC 241/2016, afirmando que naquele ano “nosso déficit será de 170 bilhões de reais. Ou seja, esse é o tamanho do prejuízo que tivemos que assumir. E isso já vinha ocorrendo em anos anteriores. O governo vinha se endividando e pagando juros muito altos para poder financiar essa conta” e que “com a aprovação da proposta que equilibra as contas públicas vamos superar esse momento e recolocar o Brasil no caminho da justiça social com desenvolvimento de verdade” (MEIRELLES..., 2016).

A proposta também contava com apoio dos principais meios de comunicação do país, que, por meio de seus editoriais, incentivaram os principais projetos de reformas econômicas que surgiram desde então. Em comum, os atores políticos, ministros e a mídia possuíam o mesmo diagnóstico para o problema econômico brasileiro: a solução para a crise fiscal estaria no corte de gastos públicos.

Em editorial publicado em outubro de 2016, denominado “Teto dos Gastos é fundamental para ajuste”, o jornal O Globo afirmava que “é crucial aprovar-se a PEC que reajusta despesas pela inflação do ano anterior porque, só assim, elas deixarão de crescer de forma autônoma” (TETO..., 2016). Naquele mesmo mês, o jornal O Estado de São Paulo, no editorial “Um passo promissor”, afirmava que a aprovação da PEC em primeiro turno na Câmara dos Deputados “foi apenas um primeiro passo, mas digno de comemoração” (UM..., 2016). A mesma visão era compartilhada pelo jornal Folha de São Paulo que no editorial “A passeio”, publicado em novembro de 2016, não apenas apoiava tal medida de contenção de gastos como já adiantava seu apoio a outra que viria em seguida na agenda pública. “Questões de máxima importância precisam ser apreciadas. Há a PEC 241, que fixa um teto para os gastos públicos, e seu complemento indispensável, a reforma da Previdência” (A PASSEIO..., 2016).

Assim, com amplo apoio de atores políticos, ministros e da mídia, durante o processo de construção de agenda, em dezembro de 2016, o Congresso Nacional aprovou a PEC 241/2016, enviada pelo Poder Executivo, que se converteria na Emenda Constitucional 95/2016. Por meio da promulgação dessa Emenda Constitucional (EC), o Parlamento e governo federal sinalizavam ao mercado que o país controlaria os gastos públicos. Foi instituído o Novo Regime Fiscal, que determina limites individualizados para as despesas de cada um dos três poderes, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União (BRASIL, 2016).

Desde então, com exceção de 2017, ano para o qual foi definido um percentual específico, o limite dos gastos é o valor do exercício imediatamente anterior, corrigido pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a Lei Orçamentária, salvo em casos extraordinários, como de calamidade pública, como ocorreu em 2020, com a pandemia de Covid-19. Em caso de descumprimento, aplicar-se-iam, entre outras, as seguintes vedações:

"Art. 109. No caso de descumprimento de limite individualizado, aplicam-se, até o final do exercício de retorno das despesas aos respectivos limites, ao Poder Executivo ou a órgão elencado nos incisos II a V do **caput** do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que o descumpriu, sem prejuízo de outras medidas, as seguintes vedações:

I - concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e militares, exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal decorrente de atos anteriores à entrada em vigor desta Emenda Constitucional;

II - criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios;

V - realização de concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;

VI - criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares;" (BRASIL, 2016)

Em outras palavras, foi definido que os gastos públicos federais passariam a ser limitados à inflação. Esta decisão trazia consigo, implicitamente, a necessidade de cortes de gastos nos anos seguintes em diversas áreas, já que vários gastos do governo sobem acima do índice (GOVERNO..., 2019). O primeiro alvo escolhido foi a Previdência Social – maior gasto da União (BRASIL, 2020). O governo Michel Temer enviou sua proposta de Reforma da Previdência ao Congresso Nacional no fim de 2016 e iniciou 2017 articulando com o Congresso sua aprovação. No entanto, em maio daquele ano, foram divulgadas conversas entre o

presidente Michel Temer e o empresário Joesley Batista, que complicaram as tratativas e desorganizaram a base do governo no Congresso Nacional (DONO..., 2017)

Sem depender de quórum constitucional como a Reforma da Previdência, o governo, focado em sua agenda econômica mais liberal na economia, conseguiu, em julho de 2017, a aprovação da Reforma Trabalhista, que flexibilizou dezenas de itens da legislação trabalhista brasileira. A Lei 13.467/2017 produziu mudanças envolvendo a negociação da jornada de trabalho, o intervalo dentro do expediente, a divisão das férias, a contribuição sindical, a criação de banco de horas e a definição da possibilidade da rescisão por comum acordo entre empregado e empregador com normas específicas (BRASIL, 2017).

Após três meses sem avanços na Reforma da Previdência, o governo Michel Temer decidiu, então, tentar atacar outra das principais rubricas da União: as despesas com pessoal. Em uma entrevista coletiva, o então ministro do Planejamento Dyogo Oliveira anunciou que o governo enviaria uma proposta ao Congresso Nacional de redução dos salários iniciais dos servidores públicos. Foi utilizado como exemplo o subsídio inicial de um Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, que, àquela altura, era de R\$ 17 mil e, pela proposta, passaria a ser de R\$ 5 mil. Com a redução, o governo anunciou que pretendia diminuir, no longo prazo, em 70% o custo médio dos funcionários públicos (GOVERNO..., 2017)

Tal proposta não chegou a ser apreciada pela Câmara dos Deputados, nem pelo Senado Federal, mas plantou de forma definitiva a semente da Reforma Administrativa no debate nacional. Desde então, o tema é recorrente e diversos atores se apresentaram como empreendedores desta reforma, através de artigos, entrevistas, editoriais, divulgação de estudos e campanhas. De outro lado, agentes e grupos de interesse se posicionaram contra uma Reforma Administrativa nos moldes da que passou a ser discutida e a dominar a pauta.

Mesmo não conseguindo obter êxito em sua proposta de reforma salarial das carreiras da administração pública, o governo do presidente Michel Temer tentou por duas vezes impedir que os servidores recebessem os aumentos aprovados pelo Congresso Nacional em 2016, como forma de conter o crescimento das despesas com pessoal.

Em outubro de 2017, o governo editou a Medida Provisória (MP) nº 805/2017, que postergava os reajustes de diversas carreiras de 2018 para 2019 e aumentava a alíquota de contribuição social dos servidores de 11% para 14%, sobre o valor que excedia o teto do Regime Geral de Previdência Social (BRASIL, 2017). Em dezembro, o ministro do Supremo Tribunal

Federal Ricardo Lewandowski suspendeu a MP, ao conceder liminar na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5.809, afirmando que os servidores públicos do Poder Executivo seriam duplamente afetados, “primeiro, por cercear-se um reajuste salarial já concedido mediante lei; depois por aumentar-se a alíquota de contribuição previdenciária, que passa a ser arbitrariamente progressiva” (MINISTRO..., 2017).

No segundo semestre de 2018, o mesmo cenário se repetiu. O governo federal editou, em agosto, a Medida Provisória nº 849/2018, tentando adiar desta vez para 2020 a última parcela do reajuste, que surtiria efeitos no início de 2019. Em nova liminar, dessa vez na ADI 6.004, o mesmo ministro Ricardo Lewandowski suspendeu novamente a eficácia da MP, baseando-se no argumento de que não seria possível desconstituir direitos adquiridos (MINISTRO..., 2018).

Com a eleição do presidente Jair Bolsonaro e a criação de um Ministério da Economia, que uniria os antigos Ministérios (1) da Fazenda, (2) do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, (3) da Indústria, Comércio Exterior e Serviços e (4) do Trabalho, sob o comando do ministro Paulo Guedes, foi anunciado o início de uma agenda reformista na economia com foco na redução dos recursos gastos pelo estado principalmente em três rubricas: Previdência Social, despesas com pessoal e juros da dívida pública (GUEDES..., 2020). O governo escolheu como prioridade inicial a Reforma da Previdência.

Após meses de negociações com o Congresso Nacional, a EC 103/2019 foi promulgada, em novembro de 2019, e, segundo estimativas do Ministério da Economia, a economia total ultrapassaria R\$ 800 bilhões em dez anos (REFORMA..., 2019). Entre as principais mudanças conseguidas pelo governo estavam a fixação da idade mínima para se aposentar em 65 anos para os homens e 62 anos para as mulheres e a estipulação do tempo mínimo de contribuição em 15 anos para mulheres e 20 anos para homens no setor privado (BRASIL, 2019).

Para os servidores públicos federais, as mudanças foram ainda maiores. Passaram a ser necessários 25 anos de tempo de contribuição, tanto para homens quanto para mulheres, além de 10 anos de serviço público e 5 anos no cargo. As alíquotas sobre as faixas salariais dos servidores públicos federais que estivessem acima do teto do regime geral de Previdência passaram a poder chegar a até 22% (BRASIL, 2019). Logo em seu discurso de posse, em janeiro de 2019, o ministro Paulo Guedes deixou clara sua indignação com as que ele classificava como “generosas aposentadorias” do setor público, afirmando que a Previdência brasileira seria “uma

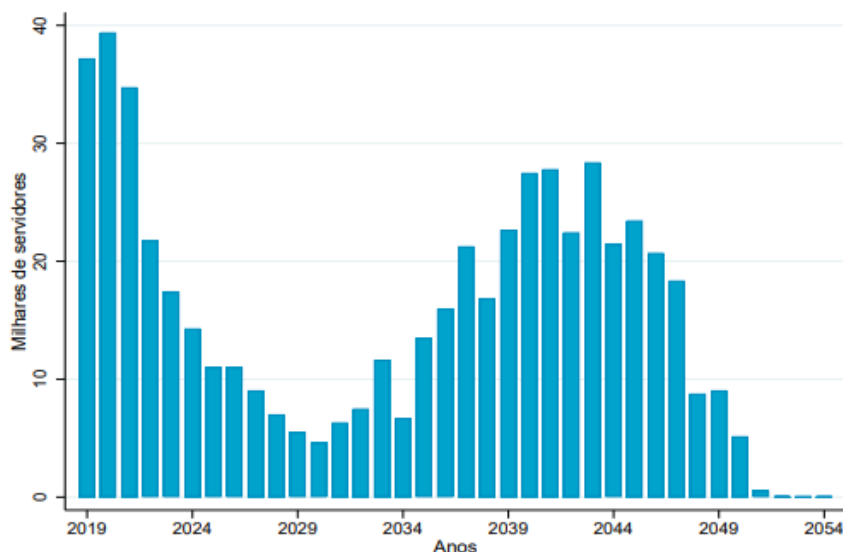
fábrica de desigualdades”. “Quem legisla e julga tem as maiores aposentadorias e a população, as menores” (PREVIDÊNCIA..., 2019).

Com o fim da tramitação da Reforma da Previdência, em entrevista ao jornal Folha de São Paulo, o ministro Paulo Guedes resumiu a pauta à qual pretendia dar continuidade após a aprovação da Reforma da Previdência. “Essa transformação da máquina pública – que servia a uma ordem politicamente fechada e agora precisa vir à população – busca a modernização” (DÁ..., 2019). O pacote envolveria seis medidas. Para o Senado, seguiriam três PECs (Propostas de Emenda Constitucional), focadas na desvinculação, desindexação e desobrigação do Orçamento. Para a Câmara, a Reforma Administrativa e um projeto de lei que traria um novo modelo para as privatizações. A primeira fase de uma reforma tributária, que uniria os tributos federais, seria enviada para uma Comissão Mista. Em resposta a possíveis cobranças por crescimento econômico, Guedes deixou claro seu pensamento sobre a transformação que pretendia fazer. “Foram 30 anos de centro-esquerda. Dá para esperar quatro aninhos de um liberal democrata?” (DÁ..., 2019).

Após a aprovação da Reforma da Previdência, existia expectativa pelo envio imediato da Reforma Administrativa ao Congresso Nacional, principalmente após a divulgação de um estudo Banco Mundial denominado: “Gestão e Folha de Pagamentos no Setor Público Brasileiro: O que os dados dizem?”. Banco Mundial (2019), que foi amplamente divulgado pelos meios de comunicação (BANCO..., 2019), apontava uma “janela de oportunidade” para uma reforma administrativa, como mostra a Quadro 3, devido ao grande número de aposentadorias projetadas para o serviço público federal nos próximos anos, detalhava diversas possíveis distorções salariais entre o setor público e o privado e projetava várias simulações de economia para o governo federal - caso medidas sugeridas de controle de gastos com pessoal fossem tomadas. No entanto, o presidente Jair Bolsonaro preferiu adiar o envio da Reforma ao Congresso para “mandar para lá com a menor quantidade possível de arestas” (REFORMA..., 2019).

Quadro 3:

FIGURA 3: ESTIMATIVA DE APOSENTADORIAS DE SERVIDORES POR ANO



Fonte: Estimativas do Banco Mundial com base no SIAPE – governo federal.

Fonte: BANCO MUNDIAL. **Gestão de Pessoas e Folha de Pagamento no Setor Público Brasileiro: O que os Dados dizem?** BM, Washington (EUA), out. 2019. Disponível em: <<http://documents1.worldbank.org/curated/en/846691570645552393/pdf/Sum%C3%A1rio-Executivo.pdf>>.

Assim, o ministro Paulo Guedes decidiu focar na aprovação das PECs enviadas ao Senado – que já incluíam gatilhos que possibilitavam corte de gastos com pessoal. No começo de novembro de 2019, o presidente Jair Bolsonaro e o ministro da Economia foram ao Congresso Nacional entregar aos parlamentares os três projetos, que formavam um conjunto de medidas fiscais, econômicas e de redesenho do pacto do federativo brasileiro: a PEC Emergencial, 186/2019, a PEC dos Fundos, 187/2019, e a PEC do Pacto Federativo, 188/2019 (GOVERNO..., 2019).

Se a PEC dos Fundos visava permitir que o governo utilizasse recursos retidos em fundos infraconstitucionais e vinculados a áreas específicas para outras finalidades e a PEC do Pacto Federativo tinha o intuito de desindexar e desvincular recursos do Orçamento da União, além de descentralizá-los para estados e municípios, a PEC Emergencial, colocada como a prioridade entre as três, estava focada em abrir espaço no curto prazo no Orçamento da União, principalmente por meio do controle das despesas que Paulo Guedes já havia anunciado como uma das três prioritárias a serem controladas: com o funcionalismo público (GOVERNO..., 2019).

O apoio do governo à tramitação de tal medida no Congresso pode ser considerado o início efetivo de uma Reforma Administrativa, já que focava em reduzir os gastos com pessoal.

Em caso de dificuldades do governo em cumprir a “regra de ouro”, que determina que as operações de crédito não podem exceder as despesas de capital, algo que já está sendo descumprido no país nos últimos anos (REGRA..., 2019), diversas medidas teriam aplicação automática, como: vedações a aumentos, reajustes, criação de cargos, alteração na estrutura de carreiras, realização de concursos públicos, salvo para reposição de vacâncias, progressão e promoção na maioria das carreiras e poderiam ser reduzidos em até 25% a jornada e o salário dos servidores públicos (PROPOSTA..., 2019).

Então relatada pelo senador Oriovisto Guimarães (PODEMOS-PR), a PEC Emergencial já havia sido submetida a audiências públicas na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado, no mês de março de 2020, e se especulava sobre a possível apresentação do parecer do relator ainda naquele mês (CCJ..., 2020), quando se iniciaram as medidas mais restritivas relacionadas à pandemia de Covid19 e a pauta nacional sofreu abrupta mudança.

Durante os meses seguintes, o Congresso Nacional concentrou-se em medidas de auxílios emergenciais à população, a estados, municípios e aos setores econômicos, devido às restrições de circulação e à queda da atividade econômica causada pela pandemia. Com o inédito aumento de gastos governamentais e com as estimativas do Ministério da Economia quanto às despesas com a pandemia chegando à casa dos R\$ 600 bilhões (COMBATE..., 2020), vários dos atores e empreendedores da Reforma Administrativa passaram a colocá-la como prioridade em um momento de tão alta elevação da dívida pública brasileira, que cresceria, ao final de 2020, 17,9%, ou R\$ 761 bilhões, ultrapassando, pela primeira vez, o total de R\$ 5 trilhões (GASTO..., 2021).

Assim, uma das principais medidas relacionadas ao combate à pandemia envolveu a contenção de gastos com pessoal. A aprovação, em maio de 2020, da Lei nº 173/2020, autorizou a União a enviar recursos financeiros para Estados, Distrito Federal e Municípios, auxiliando-os no enfrentamento à pandemia - em momento de queda de arrecadação, devido às medidas de isolamento social - e suspendeu dívidas dos entes com o governo federal. Para conceder tais auxílios e postergações de pagamentos, o ministro Paulo Guedes solicitou como contrapartida que União, Estados, Distrito Federal e Municípios contivessem suas despesas com pessoal até o fim do ano seguinte, como detalha o artigo abaixo. “Uma coisa é uma promoção (de servidor). Outra coisa é um aumento generalizado de salários. Essa é a contrapartida que acho que o Senado compreende, tem a sensibilidade que de certa forma nos permite seguir adiante até com um pouco mais de recursos para combater a saúde”, afirmou Guedes (GUEDES..., 2020).

“Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

I - conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública;

II - criar cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III - alterar estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, as contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal, as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares;

V - realizar concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;

VI - criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade;

VII - criar despesa obrigatória de caráter continuado, ressalvado o disposto nos §§ 1º e 2º;

VIII - adotar medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal;

IX - contar esse tempo como de período aquisitivo necessário exclusivamente para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins” (BRASIL, 2020).

No fim do mês seguinte, a Frente Parlamentar Mista da Reforma Administrativa passou a realizar eventos para debater com diversos outros atores envolvidos na discussão da Reforma Administrativa alternativas para uma reestruturação do setor público (CLP, 2020). Os principais relatórios utilizados pelos empreendedores da Reforma Administrativa nesse período foram dois estudos divulgados em 2019. Além do já citado relatório divulgado pelo Banco Mundial, a consultoria Oliver Wyman publicou o estudo “A Reforma do RH do Governo Federal”, elaborado pelos economistas Ana Carla Abrão e Armínio Fraga e pelo advogado Carlos Ari Sundfeld, que apontava possíveis distorções entre os salários do setor público e privado no Brasil e trazia críticas e sugestões de mudanças na gestão de pessoal da máquina pública brasileira.

As principais mudanças propostas por Abrão, Neto e Sundfeld (2019) estão nos quadros abaixo (Quadros 4 e 5), retirados do estudo, e sintetizam o espírito de diversos outros trabalhos publicados em 2020, pelo Instituto Millenium, pela Confederação Nacional da Indústria (CNI),



pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e pelo CLP – Liderança Pública com análises sobre os gastos do governo brasileiro com pessoal e proposições e simulações para reduzi-los, e que serão aprofundados na próxima subseção.

Quadro 4:

Figura 1: Planejamento da força de Trabalho

Medidas	Como reformar	Resultado esperado
<b>Revisão e redesenho da estrutura organizacional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Deve-se definir a necessidade de servidores para cada estrutura a partir de estudos de planejamento da força de trabalho</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Maior disciplina na contratação e racionalização de novos concursos públicos</li> <li>Garantia de distribuição de servidores de forma mais eficiente entre a estrutura</li> </ul>
<b>Revisão dos regimes de contratação:</b> <b>Cargos comissionados</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>A elegibilidade deverá ser definida em lei               <ul style="list-style-type: none"> <li>– Critérios mínimos de capacitação e qualificação e adequação ao cargo</li> </ul> </li> <li>Dimensionamento vinculado às posições respeitando o desenho da estrutura organizacional</li> <li>Cargos restritos a funções gerenciais ou de assessoramento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Maior disciplina na contratação de servidores em cargos em comissão, garantindo:               <ul style="list-style-type: none"> <li>– capacidade técnica</li> <li>– reputação ilibada</li> <li>– experiência</li> <li>– capacidades funcionais alinhadas à função</li> </ul> </li> </ul>
<b>Revisão dos regimes de contratação:</b> <b>Contratação de terceiros</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Contratos centralizados</li> <li>Parâmetros de produtividade a serem utilizados na contratação</li> <li>Transparência e padronização</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Racionalização dos gastos e dimensionamento adequado das necessidades e dos custos</li> </ul>
<b>Redução do número de carreiras reunindo o máximo de especialidades profissionais e de funções administrativas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Salário inicial alinhado aos salários do setor privado</li> <li>Maior número de faixas salariais</li> <li>Baseadas em classificações gerais de funções que gerem mobilidade dentro do serviço público</li> <li>Promoções e progressões exclusivamente vinculadas ao mérito</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Corrige as atuais distorções relativas a:               <ul style="list-style-type: none"> <li>– padrões salariais</li> <li>– fator T</li> <li>– desvios de função e</li> <li>– pulverização de leis e carreiras</li> </ul> </li> </ul>

Quadro 5:

Figura 2: Fortalecimento da meritocracia

Medidas	Como reformar	Resultado esperado
<b>Revisão de processos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Introdução do processo de avaliação de desempenho anual com uma curva forçada</li> <li>Revisão dos processos administrativos disciplinares</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bonificação aos servidores com bom desempenho</li> <li>Oportunidades de melhoria para servidores com mau desempenho</li> <li>Servidores com faltas graves e baixo desempenho recorrente devem ser desligados</li> </ul>
<b>Estabelecimento de curva forçada de avaliação</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Avaliação de todos os servidores públicos anualmente, com critérios abrangentes, incluindo avaliação relativa</li> <li>Avaliação deverá ser feita de forma colegiada</li> <li>Implementação de treinamento anual para a avaliação dos servidores</li> <li>Feedbacks estruturados e registrado em um sistema</li> <li>Servidores mal avaliados, deverão ser direcionados a um programa de apoio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fortalecimento da meritocracia e incentivo ao bom desempenho e à assiduidade</li> <li>Reduz a Influência do gestor direto e fomenta a maior colaboração entre as áreas</li> <li>Uniformiza o processo de avaliação</li> <li>Centraliza a Informação de avaliação</li> <li>Permite o acompanhamento ao longo do tempo</li> <li>Garante oportunidade para o servidor voltar a performar como esperado</li> </ul>
<b>Promoção de servidores</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Avaliação no quadrante superior da curva forçada</li> <li>Existência de vacância no cargo superior</li> <li>Proibição das promoções e progressões automáticas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Resgata a motivação e o reconhecimento por desempenho como ferramentas de gestão de pessoas</li> <li>Racionaliza os gastos e valoriza o trabalho e o interesse público</li> </ul>
<b>Gratificações</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vinculadas ao desempenho conforme avaliação anual e relativa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Acaba com o fator T, que leva todos os servidores a atingirem o topo de suas carreiras em poucos anos</li> </ul>
<b>Dispensas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Avaliação insatisfatória do processo de avaliação anual por 3 anos consecutivos</li> <li>Falta grave</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Promove uma mudança cultural valorizando o bom servidor e reconhecendo o trabalho daqueles que trabalham em prol do interesse público</li> </ul>

Fonte dos Quadros 4 e 5: ABRÃO, Ana Carla; NETO, Armínio Fraga; Sundfeld, Carlos Ari. **A Reforma do RH do Governo Federal**. São Paulo: Oliver Wyman, 2019.

Por outro lado, o Fonacate (Fórum Nacional Permanente das Carreiras Típicas de Estado) atuou questionando os dados dos estudos divulgados por essas instituições e publicou seus próprios estudos e Notas Técnicas sobre a Reforma Administrativa, alguns em parceria com a Frente Parlamentar Mista em Defesa do Serviço Público, ao longo de 2019 e 2020 (PUBLICAÇÕES..., 2020). Nos materiais elaborados, o Fonacate se posiciona sobre diversas das modificações colocadas em debate sobre a Reforma Administrativa. O DIEESE (Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos) também divulgou Nota Técnica sobre o tema, reverberada pela Condsef (Confederação Nacional dos Trabalhadores no Serviço Público Federal), outra instituição que tem atuado sistematicamente questionando os dados e estudos divulgados em favor de uma Reforma Administrativa (DIEESE, 2020), como também será detalhado na subseção que mapeará os atores.

As movimentações foram crescendo no começo do segundo semestre de 2020, novos estudos foram sendo divulgados por atores e grupos de interesses, com análises sobre o setor público brasileiro, e diversos eventos e seminários sendo realizados. Os grandes jornais do país que, sistematicamente, publicavam, desde 2019, editoriais cobrando do governo federal o envio da Reforma Administrativa ao Congresso também intensificaram o clamor neste período, como será explicitado na próxima subseção. O presidente da Câmara dos Deputados Rodrigo Maia, um dos principais empreendedores da Reforma Administrativa, que também já cobrava seu envio ao Congresso Nacional pelo governo desde 2019 (MAIA..., 2019), passou a repetir os pedidos publicamente, para que seu debate pudesse se iniciar, já que tal iniciativa é uma prerrogativa do Poder Executivo (MAIA..., 2020).

Antes de enviar uma proposta de Reforma Administrativa, em julho, o governo enviou uma proposta de Reforma Tributária ao Congresso Nacional. A principal mudança proposta pelo Projeto de Lei 3.887/2020 foi a criação da Contribuição Social sobre Operações com Bens e Serviços (CBS) com o objetivo de substituir os tributos PIS/PASEP (Programa de Integração Social e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público) e Cofins (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social) (BRASIL, 2020).

Dentro do governo, no entanto, as discussões em torno da Reforma Administrativa continuavam acontecendo. Em agosto de 2020, o então secretário Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital, do Ministério da Economia, Paulo Uebel, um dos principais formuladores da proposta de Reforma Administrativa que vinha sendo elaborada

pelo governo desde 2019, deixou o governo (GOVERNO..., 2020). Segundo o ministro Paulo Guedes, a saída ocorreu devido ao fato de a proposta ainda não ter sido enviada ao Congresso Nacional. Ao justificar a saída do também então secretário Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados, Salim Mattar, Guedes afirmou: “O secretário Uebel é a mesma coisa. A reforma administrativa está parada” (DOIS..., 2020).

No dia 01 de setembro de 2020, após alguns meses de especulações sobre quando o governo enviaria a Reforma ao Congresso, o presidente Jair Bolsonaro anunciou, ao lado de líderes do governo na Câmara dos Deputados e no Senado Federal e do ministro Paulo Guedes, que a Reforma Administrativa chegaria ao Congresso ainda naquela semana. “Tomamos duas decisões. A primeira é encaminhar na quinta-feira a reforma administrativa. Que fique bem claro: não atingirá nenhum dos atuais servidores. Ela se aplicará apenas aos futuros servidores concursados”, afirmou Bolsonaro (BOLSONARO..., 2020)

A Proposta de Emenda Complementar (PEC) 32/2020, denominada PEC da Nova Administração Pública, foi encaminhada à Câmara dos Deputados no dia 03 de setembro. Como, em sua primeira etapa, a reforma do Estado foi enviada como uma emenda constitucional, caso aprovada, seus termos valerão para servidores federais, estaduais e municipais de quaisquer Poderes. Parlamentares, magistrados, promotores, procuradores e militares não seriam atingidos pela proposta – que pode ser modificada pelo Parlamento (BRASIL, 2020).

As principais mudanças constitucionais não alcançariam os servidores atuais e a principal delas é a alteração nas regras de estabilidade dos futuros funcionários públicos. O instituto passaria a ser uma prerrogativa apenas das carreiras típicas de Estado, que serão definidas por uma lei enviada posteriormente. Os demais servidores admitidos por concurso público terão contratos com duração indeterminada, mas poderão ser demitidos, caso haja, por exemplo, necessidade de contenção de gastos (BRASIL, 2020).

A proposta também visa alterar as regras de demissão de servidores estáveis. Atualmente, ela ocorre por meio de processo administrativo ou condenação judicial transitada em julgado, que determine a perda do cargo. A PEC 32/2020 propõe que o servidor já possa ser demitido após a decisão de 2ª instância. O Ministério da Economia também informou que está elaborando um projeto de lei que regulamenta a avaliação de desempenho dos servidores, já prevista na Constituição, possibilitando o desligamento por baixo desempenho (GOVERNO..., 2020).

A Reforma também visa eliminar licenças-prêmio – três meses de afastamento para cada cinco anos trabalhados, a possibilidade de concessão de aumentos retroativos, férias superiores a 30 dias, adicional por tempo de serviço, a possibilidade de aposentadoria compulsória como punição e as promoções ou progressões baseadas somente no tempo de serviço (BRASIL, 2020).

Apesar de o governo ter enfatizado que todas as mudanças constantes na PEC não atingiriam os atuais servidores, já há mobilização no Parlamento e de diversos atores para que algumas mudanças, de natureza não constitucional, possam atingi-los, como a regulamentação da avaliação de desempenho e alterações nas leis das carreiras que modifiquem as formas de progressão e promoção – o que pode provocar economia de recursos mais imediata. Também há movimentações para incluir membros de Poderes em mudanças propostas pela reforma, como magistrados e parlamentares (FRENTE..., 2020).

Já a PEC Emergencial (186/2019) que havia sido enviada ao Congresso em novembro de 2019 foi unificada à PEC dos Fundos (187/2019) e à PEC do Pacto Federativo (188/2019) e aprovada em março de 2021, junto de uma autorização para que o governo pudesse pagar R\$ 44 bilhões em auxílio emergencial à parcela mais pobre da população. Como forma de conseguir a aprovação de partes das propostas que estavam há quase um ano e meio no Congresso Nacional, o ministro Paulo Guedes sugeriu a junção de diversos trechos das três PECs à liberação de uma segunda rodada do auxílio emergencial, que já havia socorrido os mais carentes em 2020, durante a primeira onda da pandemia do novo coronavírus. “A PEC é um compromisso com a saúde do povo e com a responsabilidade fiscal. Agradeço o presidente Bolsonaro, que, no momento decisivo, sempre nos apoia”, afirmou o ministro (GUEDES..., 2021).

No entanto, as medidas que poderiam abrir espaço fiscal imediato no Orçamento para o governo federal foram retiradas do texto final, como a possibilidade de redução de salários e jornadas dos servidores em 25% e a proibição de progressões e promoções em momentos de calamidade pública ou emergência fiscal. Quanto aos servidores da União, foram aprovadas medidas que proíbem concursos públicos e aumentos salariais quando constatado, na aprovação da Lei Orçamentária Anual, que o governo ultrapassará o patamar de 95% de despesas primárias obrigatórias dentre as despesas primárias totais (CÂMARA..., 2021).

### 4.3 MAPEAMENTO DOS ATORES

A identificação dos atores que, nos últimos anos, se destacaram como protagonistas do debate sobre uma Reforma do Estado brasileiro foi realizada, principalmente, por meio de pesquisas sobre o tema nos sites dos maiores jornais e portais do país, como Folha de São Paulo, O Estado de São Paulo, O Globo, Valor Econômico, Correio Braziliense, UOL e G1.

Quinze dos atores que mais influenciaram as discussões e/ou trataram do tema durante este período foram selecionados, caracterizados e analisados quanto a: declarações públicas, posicionamentos, participações em eventos, campanhas, estudos divulgados, ou endossados, e produções jornalísticas (artigos ou editoriais) – como forma de identificar os principais recursos utilizados por cada um para influenciar o debate. São eles: o ex-ministro Dyogo Oliveira, Banco Mundial, Instituto Millenium, Grandes Jornais, economistas Armínio Fraga e Ana Carla Abrão, Rodrigo Maia, Paulo Guedes, Paulo Uebel, Frente Parlamentar Mista da Reforma Administrativa, Frente Parlamentar Mista em Defesa do Serviço Público, Fonacate (Servidores das Carreiras Típicas de Estado), Confederação Nacional da Indústria (CNI), IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), CLP – Centro de Liderança Pública e Condsef (Confederação Nacional dos Trabalhadores do Serviço Público Federal).

#### Dyogo Oliveira

Servidor público federal, pertencente à carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, Dyogo Henrique de Oliveira assumiu o então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão logo no início do governo do ex-presidente Michel Temer, em maio de 2016, e pode ser considerado um dos precursores do estabelecimento do debate em torno dos salários do funcionalismo público federal nos últimos anos no Brasil.

Em agosto de 2017, o então ministro anunciou aquela que pretendia ser uma primeira Reforma Administrativa pós-crise de 2015/2016: a proposta de mudanças nas carreiras dos funcionários públicos do Poder Executivo. Sem necessidade de modificações constitucionais, já que as estruturas de carreiras são reguladas por leis comuns, a ideia seria reduzir os salários iniciais das carreiras de elite do serviço público para R\$ 5 mil mensais (GOVERNO..., 2017).

Como exemplo, foi citado o salário da própria carreira integrada pelo ministro: de gestão governamental. O inicial, àquela altura, seria de quase R\$ 17 mil mensais. Caso o Congresso concordasse com a redução, o custo médio dos funcionários públicos cairia em 70%, segundo o ministro, o que representaria uma economia de R\$ 70 bilhões em 10 anos (GOVERNO..., 2017). O texto que limitava os salários iniciais a R\$ 5 mil nunca chegou a ser debatido pelo

Congresso, mas colocou a discussão sobre os salários das carreiras consideradas típicas de estado do serviço público federal definitivamente na agenda nacional.

Mesmo após deixar o governo, Dyogo Oliveira continuou se posicionando a favor da Reforma Administrativa. Em entrevista ao jornal Correio Braziliense, em setembro de 2020, Oliveira comentou a primeira fase proposta de Reforma Administrativa enviada ao Congresso Nacional pelo governo federal e reconheceu que o debate público atual ainda envolvia a existência de medidas semelhantes às elaboradas durante sua gestão, como o alongamento das carreiras e a mudança nos critérios de progressão e promoção(REFORMA..., 2020).

### Banco Mundial

Mais conhecido banco de desenvolvimento internacional, o Banco Mundial foi criado em 1944, é sediado em Washington e atua na concessão de empréstimos para países em desenvolvimento. A organização internacional realiza diversos estudos sobre as mais diferentes áreas da economia e de políticas públicas e o foco de alguns deles é a sustentabilidade fiscal dos países. Em 2019, o Banco divulgou um estudo sobre o setor público brasileiro, que contou com ampla divulgação na mídia nacional: “Gestão e Folha de Pagamentos no Setor Público Brasileiro: O que os dados dizem?”

Banco Mundial (2019) começa destacando a “janela de oportunidade” que o país terá para realizar uma reforma administrativa, “com ganhos fiscais”, devido ao elevado número de aposentadorias esperadas para os próximos anos – segundo as projeções do Banco, 26% dos servidores federais se aposentariam até 2022. O foco fiscal da reforma sugerida pela instituição financeira já é evidenciado no primeiro tópico abordado: o salário dos servidores públicos federais. Banco Mundial (2019) afirma que este grupo recebe, em média, 96% a mais que seus similares no setor privado. Os altos salários iniciais de algumas carreiras, que ultrapassam R\$ 20 mil, apresentariam forte contraste com o setor privado e a maioria delas possuiria elevado número de servidores no último nível, pelo fato da progressão ocorrer rapidamente e não estar, necessariamente, ligada ao desempenho.

Banco Mundial (2019) simula, então, possíveis caminhos para a redução de despesas com pessoal. A redução dos salários iniciais do setor público federal a, no máximo, R\$ 5 mil, associada ao aumento do tempo necessário para atingir o final da carreira, poderia economizar R\$ 104 bilhões até 2030. Caso a opção fosse reduzir os salários de entrada em 10%, a economia seria de R\$ 26 bilhões.

Outra crítica do estudo é ao fato de o serviço público federal possuir mais de 300 carreiras e, caso a realocação de servidores fosse menos engessada, não haveria a necessidade de se realizar novos concursos. Neste ponto, Banco Mundial (2019) cita como exemplo a reforma administrativa realizada por Portugal, “na qual as mais de mil carreiras existentes foram substituídas por 3 carreiras gerais e algumas especiais” e também afirma que a reforma também foi responsável por estabelecer uma taxa de reposição de apenas um servidor para cada dois aposentados, o fim da progressão automática por tempo de serviço e a possibilidade de entrada lateral no serviço público, em que posições de níveis superiores “possam ser disputadas por pessoas de fora do serviço público”.

Desde o lançamento, o estudo do Banco Mundial tornou-se uma referência para balizar declarações dos que advogam pela necessidade de uma reforma nos recursos humanos do estado brasileiro.

#### Instituto Millenium

Uma das mais conhecidas instituições defensoras do liberalismo econômico no Brasil, o Instituto Millenium se define, em seu site, como promotor de “valores e princípios que garantem uma sociedade livre, com liberdade individual, economia de mercado, democracia representativa e Estado de Direito”<sup>1</sup>.

Diversas figuras públicas conhecidas em seus ramos de atividades são classificadas como “especialistas” relacionados à instituição em seu site, como os economistas Alexandre Schwartzman, Ana Carla Abrão e Zeina Latif, o jurista Ives Gandra, o jornalista José Nêumanne Pinto e os cientistas políticos Lourdes Sola e Carlos Pereira. Entre aqueles classificados no site como “convidados” estão os jornalistas ou colunistas de jornais Carlos Alberto Sardenberg, Demétrio Magnoli, Guilherme Fiuza, José Roberto Guzzo e Merval Pereira.

Com relação estabelecida com diversos especialistas e jornalistas com constante presença midiática, o Instituto produz estudos que alcançam, normalmente, grande exposição nos meios de comunicação. Defensora da redução do tamanho do estado, a organização lançou, em agosto de 2020, a campanha “Destrava! Por uma Reforma Administrativa do Bem” e publicou o estudo “Reforma Administrativa: diagnósticos sobre a empregabilidade, o desempenho e a eficiência do Setor Público”.

---

<sup>1</sup> Ver em: <<https://www.institutomillennium.org.br/institucional/quem-somos/>>.

Millenium (2020) começa destacando que os gastos com servidores representariam 13,7% do Produto Interno Bruto brasileiro (PIB) - R\$ 928 bilhões em 2019, o que seria mais do que o dobro do que o país investe em educação e 3,5 vezes o que o país gasta com saúde. Millenium (2020) também aponta que dos 63,7 milhões de brasileiros que compõem a massa ocupada, 11,4 milhões possuem algum vínculo empregatício com o setor público. Em empregos formais, o funcionalismo representaria 21% dos postos existentes no país.

Segundo o estudo, o Brasil seria o sexto país que mais gasta com servidores entre 64 países. O gasto per capita estaria próximo à Noruega e à frente da Suécia, que possui PIB per capita sete vezes maior. Os mais de 600 mil servidores federais civis ativos custariam R\$ 319 bilhões – 21 vezes mais que os recursos investidos em saneamento básico.

Além do estudo, o Instituto Millenium também reverberou, em novembro de 2020, em seu site, reportagem publicada no site *Infomoney* e no jornal O Estado de São Paulo, com o título “Reforma Administrativa em Portugal vira referência para o Brasil”, que destacava a criação de uma agência reguladora dos recursos humanos no serviço público português, que centralizaria os concursos e demais seleções e poderia servir de inspiração para o Brasil (MILLENIUM, 2020).

#### Grandes Jornais

Os três maiores jornais brasileiros também têm sido atores de destaque no processo de construção de agenda da Reforma Administrativa. Tanto a Folha de São Paulo, como O Globo e O Estado de São Paulo dedicaram, nos últimos anos, diversas vezes, as páginas de seus editoriais à defesa do envio ao Congresso Nacional de um projeto que auxiliasse na diminuição dos gastos do estado brasileiro com o funcionalismo público.

Em 21 de novembro de 2019, O Globo publicou um editorial com o título: “Não se pode retardar a reforma administrativa” (NÃO..., 2019). Em 13 de janeiro 2020, o editorial se chamava “Chance de mudar o país com a reforma administrativa”. O texto afirmava ser necessário repensar a política salarial do setor público e que, em média, os servidores públicos ganhariam 36% a mais que um trabalhador do setor privado (CHANCE..., 2020). Mais recentemente, em 12 de agosto de 2020, um novo editorial era intitulado “A urgência da reforma administrativa” (A URGÊNCIA..., 2020).

Já a Folha de São Paulo publicou, em 30 de outubro de 2019, o editorial “Em Busca do Equilíbrio”, que apoiava medidas de redução de jornada e salários de servidores públicos e a reestruturação de carreiras e salários, como forma de conter o crescimento da despesa (EM



BUSCA..., 2019). Em 05 de janeiro de 2020, o editorial “Desserviço público” sugeria o fim da estabilidade para algumas carreiras e enfatizava que reformas seriam fundamentais, devido à exaustão do orçamento (DESSERVIÇO..., 2020). No dia 26 de agosto de 2020, um editorial denominado “Além dos Marajás”, apoiava uma reforma que modificasse o salário e limitasse a estabilidade no setor público (ALÉM..., 2020).

O Estado de São Paulo, em 11 de fevereiro de 2019, quando a Reforma da Previdência ocupava o topo da agenda, já publicava o editorial “Outra Reforma Necessária”, que destacava a necessidade da criação de uma avaliação de desempenho para os servidores e da eliminação de distorções - como o elevado salário inicial de algumas carreiras (OUTRA..., 2019). Em 29 de outubro de 2019, o jornal publicou o editorial “Servidores de Quem?”, destacando o já citado estudo do Banco Mundial e afirmando que o serviço público incharia a máquina estatal e inviabilizaria a responsabilidade fiscal (SERVIDORES..., 2019). Em 02 de fevereiro de 2020, o editorial se chamava “Reforma não é só corte de gastos” e pontuava que, apesar de medidas saneadoras serem de necessidade indiscutível, seria fundamental reorganizar o estado (REFORMA..., 2020).

Além dos editoriais, os três grandes jornais já cederam espaço para reportagens a respeito da reforma administrativa portuguesa, citada por vários outros atores envolvidos no processo de construção de agenda da Reforma Administrativa no Brasil como um exemplo a ser seguido. O jornal O Globo publicou, em novembro de 2019, reportagem com o título: “Portugal economiza R\$ 14 bilhões por ano com reforma administrativa”, destacando vários aspectos da reforma e afirmando que “em uma década, reestruturação de carreiras de servidores públicos parecida com a prevista no Brasil reduziu folha de pagamentos a 10,8% do PIB” e que tal redução teria sido “um dos fatores que contribuíram” para Portugal ter entregado à União Europeia “o esboço do seu orçamento para o ano que vem” com “previsão de déficit zero”, o que seria “cenário inédito desde a redemocratização do país em 1974” (PORTUGAL..., 2019).

Já em novembro de 2020, a Folha de São Paulo publicou entrevista com o acadêmico português João Bilhim, a respeito da reforma de Portugal. Na introdução da entrevista, publicada em reportagem intitulada “Traços culturais travam reforma administrativa, diz líder português”, o jornal afirma que “em meados da década passada, o inchaço da administração pública portuguesa contribuía para que o país fosse visto com desconfiança por seus pares da União Europeia, antes mesmo de Portugal quase ir à falência com a crise financeira global de 2008” (TRAÇOS..., 2020).

Já O Estado de São Paulo publicou, também em novembro de 2020, a reportagem “Reforma em Portugal vira referência”, destacando que “deputados que defendem reforma administrativa veem como exemplo criação de agência independente para selecionar novos servidores”. (REFORMA..., 2020).

#### Economistas Armínio Fraga e Ana Carla Abrão

Muitos são os economistas que ocupam espaço na mídia e defendem a necessidade de uma Reforma Administrativa nos últimos anos, mas Armínio Fraga, ex-presidente do Banco Central e sócio fundador da Gávea Investimentos, e Ana Carla Abrão, sócia da consultoria Oliver Wyman, o fazem de forma organizada. Em 2019, eles publicaram em conjunto com o advogado Carlos Ari Sundfeld, o estudo “A Reforma do RH do Governo Federal” e, desde então, atuam como efetivos empreendedores de uma Reforma Administrativa no Brasil, dedicando espaços para esta defesa em suas colunas em jornais e participando de diversos eventos públicos.

Abrão, Neto e Sundfeld (2019) tratam da reforma em três dimensões: melhoria da qualidade dos serviços, aumento da produtividade do setor público e aumento da eficiência do setor público para avanço no processo de consolidação fiscal. Assim, as principais questões seriam a diminuição do número de carreiras e ampliação das competências, o planejamento da força de trabalho para contratações, promoções e redistribuição e a implantação da avaliação de desempenho, que teria como consequência mudanças nas progressões, promoções e demissões.

O trabalho sugere estudos para que os órgãos definam e conheçam sua real necessidade de pessoal, a revisão dos regimes de contratação, a redução do salário inicial do setor público, alinhando os números com o setor privado, a criação de um maior número de faixas salariais durante a carreira e o fim das progressões e promoções por tempo de serviço.

Para Abrão, Neto e Sundfeld (2019) processos avaliativos deveriam ser criados, com a possibilidade de desligamento por insuficiência de desempenho. Todos os servidores seriam avaliados anualmente, por um colegiado, receberiam feedbacks e os mais mal avaliados seriam direcionados a programas de capacitação. Avaliações insatisfatórias por três anos consecutivos ou faltas graves poderiam levar os servidores a serem dispensados.

#### Rodrigo Maia

O ex-presidente da Câmara dos Deputados Rodrigo Maia também pode ser considerado um ator no processo de formação de agenda da Reforma Administrativa e definido como um

empreendedor desta política. Sistemáticamente, concedeu entrevistas, realizou palestras e participou de eventos pedindo pelo encaminhamento de uma Reforma Administrativa por parte do Poder Executivo e destacou as distorções que enxerga no setor público.

Em dezembro de 2019, Maia criticou os salários de algumas carreiras do setor público. "Tem uma cúpula (de servidores) dos três Poderes que começa já ganhando perto do teto (do funcionalismo, hoje em R\$ 39 mil). Então, eu pergunto: não é correto, em vez de a pessoa começar ganhando R\$ 25 mil, ela começar ganhando R\$ 12 mil, R\$ 15 mil, que para o Brasil já é um grande salário?" (SALÁRIO..., 2019).

No início de 2020, em palestra na Fundação Getúlio Vargas, Rodrigo Maia defendeu a Reforma Administrativa e destacou mudanças que enxerga serem prioritárias, como a discussão em torno da estabilidade. "Você muda o conceito de estabilidade, de promoção. Promoção no serviço público não faz muito sentido. Promoção por mérito, por produtividade. Claro, você vai ter dois sistemas funcionando um contra o outro, mas com os anos, o antigo vai acabar" (REFORMA..., 2020).

Em junho, no auge das discussões em torno de possíveis cortes para compensar o aumento de despesas com as medidas tomadas para combater os problemas econômicos causados pela pandemia do novo coronavírus, Maia voltou ao debate sobre o salário dos servidores. "Se os três Poderes estiverem de acordo, que não seja um corte muito grande, cortando os salários mais altos por poucos meses, para garantia da renda emergencial, tenho certeza de que o Parlamento está disposto a dialogar", afirmou (MAIA..., 2020).

Em uma reunião da Frente Parlamentar Mista da Reforma Administrativa, em julho de 2020, Maia cobrou do Poder Executivo o envio de um projeto ao Congresso Nacional. "Principalmente depois da pandemia, a necessidade de a gente organizar direito, não por gambiarra, a situação fiscal e administrativa brasileira é muito importante", afirmou (RODRIGO..., 2020).

Um dia antes de o Poder Executivo encaminhar ao Congresso a PEC 32/2020, Maia se adiantou e já anunciou a proposta de Reforma Administrativa da Câmara dos Deputados, que pretende: reduzir os salários iniciais dos futuros servidores em 40%, ampliar o período para chegar ao topo das carreiras de 10 para 25 anos e reduzir seu número de 28 para 8 (MAIA..., 2020). Dias após o envio da proposta do Executivo, Maia criticou o trabalho realizado pelos servidores. "Produtividade não é palavra que existe, infelizmente, no serviço público" (MAIA..., 2020).

### Paulo Guedes

O ministro da economia Paulo Guedes também pode ser considerado um empreendedor político da Reforma Administrativa. Assim como o ex-presidente da Câmara dos Deputados Rodrigo Maia, Guedes concede entrevistas, palestras e participa de eventos ressaltando os problemas que enxerga na administração pública brasileira.

Em novembro de 2019, ao levar ao Congresso Nacional propostas de emenda constitucional (PECs) que, entre outros pontos, propunham a possibilidade de redução do salário e da jornada de trabalho dos servidores públicos em até 25% - PEC Emergencial (186/2019) e a PEC do Pacto Federativo (188/2019) – o ministro da Economia defendeu mudanças que considerava cruciais no funcionalismo público. "Os que entrarem daqui para frente têm que ter a mentalidade de servidor público, não pode ter salários muito maiores do que a iniciativa privada. Para ser efetivado como servidor público, tem que ter mais tempo de serviço e avaliações" (GUEDES..., 2019).

No mês seguinte, Paulo Guedes defendeu mudanças no estágio probatório, período, atualmente de três anos, durante o qual o servidor é avaliado para adquirir a estabilidade, incluindo o cidadão no processo de avaliação. "Assim que ele acabou de fazer um serviço, pode ser tirar uma carteira de identidade, de motorista ou ser atendido para tirar dúvidas a respeito de sua aposentadoria, quando a pessoa sai, ela aperta um dos três botões:", afirmou, explicando, na sequência, quais seriam: "o verde, bem atendido, o amarelo, serviço normal, ou o vermelho, pessimamente atendido" (GUEDES..., 2019).

Após o envio da PEC 32/2020 ao Congresso, no começo de setembro de 2020, Guedes criticou a estrutura salarial do serviço público. "Tem que haver uma enorme diferença de salários sim. Quantos chegam ao STF ou ao TCU? O secretário do Tesouro ganhava 20% a mais que um jovem que foi aprovado em um concurso pra carreira jurídica. Não é razoável" (TOPO..., 2020)

### Paulo Uebel

Secretário Municipal de Gestão da Prefeitura de São Paulo entre 2017 e 2018, Paulo Uebel foi escolhido pelo ministro Paulo Guedes para estudar a estrutura do serviço público federal e comandar a construção de uma Reforma Administrativa. Assumiu, em 2019, o cargo de secretário Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia.

Em agosto de 2019, em entrevista à GloboNews, o secretário já esclarecia que as mudanças nas regras de estabilidade seriam dos pontos mais importantes da reforma. “A estabilidade se justifica para as atividades de Estado que cumprem um papel importante de polícia, de fiscalização. Mas tem muitas atividades que não precisam ter estabilidade”, (GOVERNO..., 2019). Ele ainda afirmou que na Suécia apenas 1% dos servidores públicos teriam estabilidade no cargo.

Em janeiro de 2020, Uebel participou de um evento da rede “Apoie a Reforma”, integrada pelo Instituto Millenium, e falou sobre a importância da proposta. “A Reforma vai atacar em três pilares. A estratégia, como o estado atua e seu papel, a parte estrutural, ou seja, como se organiza para fornecer esses serviços públicos, e na parte de pessoal, com incentivos para que as pessoas possam produzir e entregar serviços de melhor qualidade” (UEBEL..., 2020). Em agosto de 2020, o ministro Paulo Guedes anunciou, em entrevista coletiva, que Uebel havia pedido demissão por estar insatisfeito com o não envio da Reforma Administrativa ao Congresso Nacional, como já explicitado na subseção anterior.

#### Frente Parlamentar Mista da Reforma Administrativa

Presidida pelo deputado federal Tiago Mitraud (NOVO-MG), a Frente Parlamentar que defende a Reforma Administrativa conta com 218 deputados e 2 senadores. Lançada em março de 2020, passou a realizar eventos com mais frequência no segundo semestre do mesmo ano para discutir os tópicos centrais da reforma do Estado.

O evento de lançamento ocorreu no fim de junho e debateu “O que a Reforma Administrativa pode fazer pelo Brasil” (CLP, 2020). O convidado do presidente e dos vice-presidentes da Frente, os senadores Antonio Anastasia (PSD-MG) e Kátia Abreu (PP-TO), foi o então secretário Especial de Desburocratização e Governo Digital do Ministério da Economia, Paulo Uebel. O evento foi mediado pelo fundador do CLP – Liderança Pública, Luiz Felipe D’Ávila, e pelo assessor de Estudos Socioeconômicos da ANFIN – Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil.

Outros debates virtuais foram realizados ao longo do mês de julho, mas o que mereceu mais destaque na mídia ocorreu com a presença do então presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia, do ex-presidente do Banco Central, Armínio Fraga, e da sócia da consultoria Oliver Wyman, Ana Carla Abrão. No evento, Fraga e Abrão apresentaram os principais pontos da reforma do RH do serviço público defendida por eles e já detalhada neste trabalho (FRENTE..., 2020)

Após o envio da PEC da Nova Administração Pública, pelo Poder Executivo, à Câmara, o deputado federal Tiago Mitraud disse que pretende expandir alguns pontos da reforma proposta apenas para os novos servidores também para os atuais. “Uma coisa é direito adquirido, outra coisa é privilégio adquirido” (DEPUTADO..., 2020). As distorções citadas seriam referentes a férias acima de 30 dias, aposentadoria compulsória como punição e incorporação ao salário de valores referentes ao exercício de cargos comissionados.

O partido do deputado Tiago Mitraud, o Novo, cita em seu site, como exemplo de reforma a ser seguida pelo Brasil, o conjunto de mudanças na administração pública realizadas por Portugal nos últimos anos. Além de destacar a regra de reposição 2:1, que estabeleceu que cada duas aposentadorias seriam repostas com a contratação de apenas um servidor, o partido afirma que, entre 2011 e 2012, Portugal “cortou salários adicionais, benefícios, diminuiu o valor pago na hora extra e aumentou as contribuições dos servidores, reduzindo o salário líquido”. Ainda ressalta-se que “também houve corte de 10% nas aposentadorias acima de 3 salários mínimos e um corte adicional de 50% nas aposentadorias acima de 15,5 salários mínimos” (NOVO, 2020). O Partido Novo também informa que Portugal “fechou as contas públicas sem déficit pela primeira vez em 45 anos”, em 2019, e que “após uma extensa agenda de reformas, entre elas a administrativa, o país reduziu seus gastos públicos, começou a diminuir o grau de endividamento, voltando a crescer e gerar empregos”

#### Frentes Parlamentar Mista em Defesa do Serviço Público

Criada em março de 2019 e lançada oficialmente em setembro do mesmo ano, a Frente Parlamentar em Defesa do Serviço Público conta com 235 deputados e 7 senadores e é coordenada pelo deputado federal Israel Batista (PV-DF). A proposta da Frente Parlamentar é discutir o papel e o aprimoramento do funcionalismo público e defender aqueles aspectos considerados como direitos dos servidores.

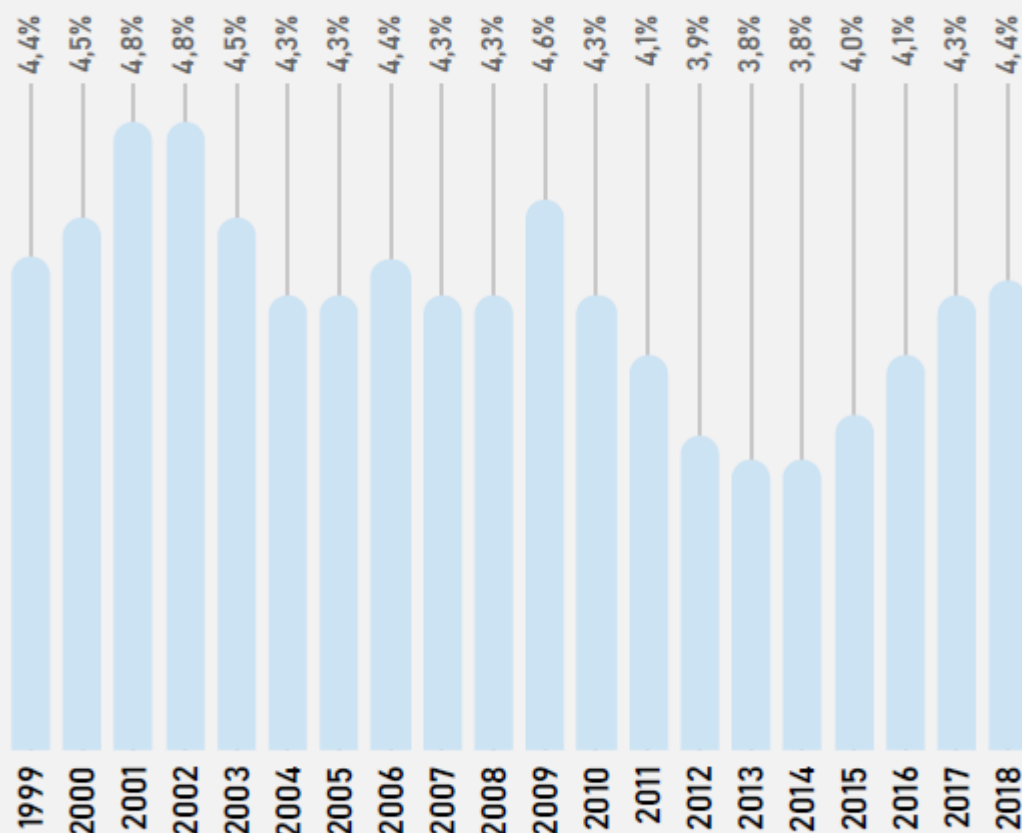
O deputado Israel Batista defende a manutenção da estabilidade do funcionalismo público e concorda com aqueles que advogam por um melhor modelo de avaliação de desempenho. “É claro que temos que ter formas de avaliação para garantir a eficiência do serviço público, mas a estabilidade existe para evitar que o estado navegue a mercê das vontades políticas dos governantes de plantão” (SERVIDORES..., 2010). O deputado também defende a remuneração dos servidores afirmando que eles são normalmente mais qualificados que os da iniciativa privada, e assim, devem ser bem remunerados.

Com o intuito de contrapor os dados divulgados pelo Relatório do Banco Mundial, já exposto neste trabalho, a Frente Parlamentar, em parceria com o Fonacate, Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado, lançou o estudo “Reforma Administrativa do Governo Federal: Contornos, Mitos e Alternativas”. Frente Parlamentar (2019) aponta como um de seus principais objetivos desmitificar questões como: “o estado é muito grande e a máquina inchada”, “as despesas com pessoal da União são muito altas e estão descontroladas”, “a estabilidade do funcionalismo é um privilégio e é absoluta” e “o estado é intrinsecamente ineficiente”.

O estudo afirma que, em 2015, o setor público brasileiro somava 12,1% da população ocupada, contra uma média 21,3% dos países OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, e que o quantitativo de servidores públicos federais em 2018 era inferior ao de 1991. Quanto aos gastos com servidores, o Frente Parlamentar (2019) afirma que os valores costumam ser descontextualizados e citados de forma a aglutinar civis, militares, ativos, aposentados e pensionistas, que possuem quantitativos, remunerações e lógicas com dinâmicas independentes e que, como percentual do PIB, a despesa com pessoal em 2018 seria a mesma de 1999 na União, como mostra o gráfico abaixo (Quadro 6).

Quadro 6:

// GRÁFICO 6: EVOLUÇÃO DAS DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS NA UNIÃO (% PIB)



Fonte: STN/Resultado do Tesouro

Fonte: Frente Parlamentar Mista em Defesa do Serviço Público. **Reforma Administrativa do Governo Federal: contornos, mitos e alternativas**. Brasília: Associação dos Funcionários do IPEA, 2019.

Outra pontuação da Frente Parlamentar (2019) referia-se às discussões em torno da estabilidade. Segundo os autores, a estabilidade não é absoluta e há um amplo rol de sanções administrativas que podem culminar na demissão de um servidor estatutário. Para corroborar a argumentação, citam que a Controladoria-Geral da União consolidou dados que apontam para 7.588 expulsões de servidores da Poder Executivo Federal entre 2003 e 2019.

Além de elaborar estudos, a Frente Parlamentar também organiza eventos com sindicatos e associações ligadas ao serviço público e atua na mídia respondendo a declarações entendidas por ela como ataques a servidores. Após o envio da PEC da Nova Administração Pública ao Congresso, o deputado Israel Batista afirmou que não é o momento ideal para se discutir a Reforma, pelo fato de vários servidores estarem na linha de frente de combate à pandemia e criticou o viés da proposta. “Qualquer reforma fiscalista está fadada ao fracasso.



Porque é a melhoria do serviço público que gera menos corrupção e mais eficiência e economia” (NÃO..., 2020)

#### Fonacate (Servidores)

O Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado (Fonacate) é a associação representativa das carreiras que desenvolvem atividades essenciais e exclusivas do Estado, relacionadas às atividades de: Fiscalização Agropecuária, Tributária e de Relações de Trabalho, Arrecadação, Finanças e Controle, Gestão Pública, Comércio Exterior, Segurança Pública, Diplomacia, Advocacia Pública, Defensoria Pública, Regulação, Política Monetária, Inteligência de Estado, Planejamento e Orçamento Federal, Magistratura e Ministério Público. Em síntese, é o representante e principal articulador dos interesses das carreiras de elite do serviço público<sup>2</sup>.

Durante o processo de construção da agenda de Reforma Administrativa nos últimos anos, o Fórum tem sido protagonista. Organiza eventos, debates virtuais, lança estudos, sugere possíveis mudanças com as quais concorda em uma Reforma Administrativa e rebate declarações, ideias e estudos que considera tendenciosos ou ataques ao serviço público (PUBLICAÇÕES..., 2020).

Desde o começo de 2019, quando passou a ser discutido o envio de uma Reforma Administrativa, o Fórum tem produzido Notas Técnicas e Estudos sobre o tema. Além do já citado estudo “Reforma Administrativa do Governo Federal: contornos, mitos e alternativas”, o Fonacate divulgou uma Nota Técnica sobre o Plano Mais Brasil, que engloba as já citadas PECs Emergencial e do Pacto Federativo, o estudo “O Lugar do Funcionalismo Estadual e Municipal do Setor Público Nacional (1986-2017)”, uma análise da PEC 187/2019, que pretendia extinguir diversos fundos públicos, e outra sobre as implicações e consequências das proposições contidas na PEC do Pacto Federativo (PUBLICAÇÕES..., 2020).

No entanto, foi em agosto de 2020 que o Fonacate ofereceu sua principal contribuição para o debate em torno da Reforma. O Fórum lançou “Os Cadernos da Reforma Administrativa”, externando o objetivo de qualificar o debate junto ao Parlamento. Os cadernos possuem cinco eixos: dimensões da administração pública federal, áreas de atuação governamental e carreiras estratégicas, fundamentos da ocupação do setor público, política de recursos humanos capaz de incentivar a burocracia pública e republicanização e democratização

---

<sup>2</sup> Ver em: <<https://fonacate.org.br/o-fonacate/sobre/>>.

das estruturas e formas de funcionamento dos aparatos governamentais. Também foram lançados podcasts sobre o assunto.

Nos cadernos produzidos são abordados diversos temas. O segundo deles trata dos tópicos mais debatidos e polêmicos presentes na agenda de Reforma Administrativa, como os processos de recrutamento e seleção no setor público, a capacitação dos servidores, a remuneração, as progressões e promoções e a estabilidade. Nas Considerações Finais, Fonacate (2020) faz uma síntese das ideias do Fórum sobre os temas. Quanto a mudanças nos concursos públicos e à redução do número de carreiras, com o intuito de aumentar a mobilidade, o Fórum se posiciona a favor das regras vigentes atualmente. Quanto a mudanças nas promoções e progressões, o Fórum se posiciona favoravelmente, apontando que o caminho é a construção de cursos de carreira que permitam chegar ao final em 15 ou 20 anos e que este desenvolvimento deve estar associado à avaliação de mérito e cursos de aperfeiçoamento.

Com relação à estabilidade e ao período de estágio probatório, o Fonacate (2020) se posiciona a favor da manutenção da estabilidade e do período de estágio probatório, mas admite que mudanças, como a regulamentação da avaliação de desempenho para aquisição da estabilidade e para demissão por insuficiência de desempenho do servidor estável. Quanto às discussões salariais, Fonacate (2020) se posiciona pela manutenção do princípio da irredutibilidade remuneratória e favoravelmente à regulamentação do teto que impeça supersalários na administração pública.

Além de organizar debates frequentes com economistas, políticos e as Frentes Parlamentares em Defesa do Serviço Público e da Reforma Administrativa, o Fonacate também tem aparecido frequentemente na mídia, por meio de seu presidente Rudinei Marques, para rebater declarações e estudos que divulguem dados que, na visão do Fonacate, estão equivocados ou distorcidos. Um dos casos ocorreu no mês de agosto de 2020, quando da divulgação do já citado estudo realizado pelo Instituto Millenium. Em Assembleia Geral, as entidades que compõem o Fonacate “repudiaram a grosseira manipulação de dados sobre o funcionalismo” (FÓRUM..., 2020).

Segundo o Fórum, a reportagem veiculada no Jornal Nacional, da TV Globo, e na Globonews, que afirmou que o Brasil gastou R\$ 930 bilhões com servidores públicos em 2019 e contrapôs esses números aos gastos com saúde e educação estaria repleta de equívocos, pelo fato de este valor incluir gastos previdenciários e com militares e não ser citado que dentro destes R\$ 930 bilhões está, majoritariamente, a remuneração dos servidores destas áreas – saúde

e educação. “Para começar, a despesa com o servidor público civil ativo não é R\$ 350 bilhões, e sim R\$ 136 bilhões. Na Saúde, 70% do gasto é com pessoal”, afirmou o economista Braulio Cerqueira, membro da Comissão de Estudos do Fonacate (FÒRUM..., 2020).

Anteriormente, em outubro de 2019, quando foi divulgado o estudo do Banco Mundial, o Fórum também já havia se manifestado contestando a análise que comparava os salários dos servidores públicos federais com os ordenados médios do setor privado. “Áreas de controle, fiscalização, gestão da dívida são altamente especializadas. É um comparativo desonesto que se faz. Deveria pegar um médico do Albert Einstein, um operador da Bovespa. Um cara que trabalha no Banco Central poderia estar como diretor de um banco privado”, afirmou Rudinei Marques, (PORTAL..., 2019).

Ainda quanto ao debate envolvendo o peso da folha de pagamento do serviço público federal nas contas públicas nacionais, o Fórum destacou em seu site, em janeiro de 2021, o fato de o Resultado do Tesouro Nacional de 2020 ter indicado queda de 3,7% da despesa do governo federal com pessoal ativo civil, que havia sido de R\$ 145,6 bilhões em 2019 e caiu para R\$ 140,2 bilhões em 2020 (FONACATE, 2021).

#### Confederação Nacional da Indústria (CNI)

A Confederação Nacional da Indústria (CNI) é a maior e mais atuante entre as entidades representantes dos industriais brasileiros. Por meio de seu presidente Robson Andrade, a instituição se posiciona, frequentemente, nos últimos anos, a favor de reformas estruturais, como a Tributária e a Administrativa, relacionando sua priorização à retomada do crescimento. Durante participação no “Seminário Supremo em Ação: Diálogo entre os Três Poderes pela retomada econômica do Brasil”, no começo de dezembro de 2020, Andrade detalhou sua perspectiva de uma Reforma Administrativa focada em redução de gastos, após afirmar que o passo fundamental seria a Reforma Tributária. “Precisamos, ainda, de uma reforma administrativa e de outras medidas que assegurem o equilíbrio fiscal, como a manutenção do teto de gastos” (PRESIDENTE..., 2020).

Pouco menos de um mês antes, no fim de outubro, a CNI havia oferecido sua principal contribuição ao debate em torno da Reforma Administrativa no Brasil. A publicação da Nota Econômica denominada “O peso do funcionalismo público no Brasil em comparação com outros países” recebeu grande divulgação na imprensa nacional (BRASIL..., 2020). Para sustentar sua tese de que as despesas com funcionários públicos, ativos e inativos da União, são

muito elevadas, o relatório utiliza dados de organismos e internacionais e se propõe a realizar diversas comparações.

CNI (2020) afirma que a relação entre o número de funcionários públicos ativos e a população no Brasil é de 5,6% enquanto a média de América Latina e Caribe seria de 4,4%, mas é bem inferior à média dos países que compõem a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que é de 9,6%. Assim, segundo o estudo, o problema brasileiro estaria nas despesas com os servidores públicos, que equivaleria a 13,4% do PIB nacional em 2018, considerando todos os servidores públicos de União, estados e municípios. Esse percentual colocaria o Brasil na sétima posição entre os 70 países pesquisados pelo Fundo Monetário Internacional (FMI). O Brasil só estaria atrás de Arábia Saudita, Dinamarca, Jordânia, África do Sul, Noruega e Islândia e bem cima da média dos gastos dos países da OCDE, que seria de 9,9% do PIB com o funcionalismo.

Citando dados do estudo do Banco Mundial já mencionado neste trabalho, “Um Ajuste Justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil”, o relatório afirma que a diferença de remuneração entre o serviço público e o setor privado no Brasil é superior e a de outros países – principalmente quando comparado ao serviço público federal, que teria um “prêmio salarial” médio da ordem de 67%. Segundo o relatório, dos 11,5 milhões de servidores públicos brasileiros ativos, apenas 10,4% concentraram-se no governo federal, enquanto este é responsável por 25% dos gastos com servidores.

O relatório ainda consolida dados por Poder no nível federal. O Poder Executivo seria responsável por 85,2% do pessoal ativo e por 75,7% da despesa, enquanto o Judiciário, por exemplo, concentraria 12,3% dos servidores e 18,4% das despesas com pessoal. O relatório afirma que os maiores salários médios estariam no Legislativo, no Ministério Público e no Judiciário, que, como percentual do PIB, teria gastos muito superiores a países como Espanha, Argentina, Estados Unidos, Itália, Chile, Alemanha e Portugal.

O estudo recebeu críticas do Fonacate - entidade representativa das carreiras consideradas típicas de estado. “As despesas com servidores públicos, em nível federal, estão estabilizadas em percentual do PIB há mais de 20 anos e muito abaixo do limite permitido pela LRF (Lei de Responsabilidade Fiscal), mesmo com a estagnação do PIB e das receitas no período recente”, afirmou o Fórum em nota pública (SERVIDORES..., 2020). A nota ainda afirma que no Brasil a contribuição do governo aos regimes próprios de previdência e a opção

contábil de classificar o déficit previdenciário como gasto com pessoal inflama as despesas com servidores, ao contrário do que ocorre na maior dos países da OCDE.

### Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)

Fundação pública federal vinculada ao Ministério da Economia, o IPEA produz e disponibiliza estudos sociais e econômicos com o intuito de oferecer apoio técnico ao governo federal na avaliação, formulação e monitoramento de políticas públicas e programas governamentais. Enfatizando não possuir o objetivo de defender quaisquer conjuntos de medidas ou avaliar a probabilidade de sua adoção, o Instituto lançou em setembro de 2020 uma Nota Técnica apresentando diversos possíveis cenários de redução de despesas com pessoal para os próximos anos no Brasil (IPEA, 2020).

Denominado “Ajustes das despesas de pessoal do setor público: cenários exploratórios para o período de 2020-2039”, Ipea (2020) inicia afirmando que, considerando o fato de que o esforço fiscal deverá operar em várias frentes nos próximos anos, um setor em que seria possível obter razoável economia seria o de despesas com pessoal, já que a rubrica representa o segundo maior item do orçamento da União, sendo responsável por 22% das despesas primárias do Governo Central.

O estudo produz simulações com seis diferentes cenários com o intuito de tentar prever qual seria o impacto nas despesas com pessoal no nível federal em cada um deles para o período de 2020 a 2039, conforme mostra a tabela abaixo (Quadro 7).

Quadro 7:

#### **Cenários considerados nas simulações**

Cenário		Hipóteses do Cenário Básico e mudanças em relação a este				
		Reajuste	Progressão dos entrantes na carreira	Salário inicial dos entrantes	Reposição dos servidores de nível superior	Reposição dos servidores de nível médio
0 =	Básico	Anual pela inflação	Inalterada	Igual aos atuais	Todo servidor que deixa o serviço público é imediatamente reposto	Todo servidor que deixa o serviço público é imediatamente reposto
1 =	Sem reajuste por 2 anos	2 anos sem reajuste (20-21)	"	"	"	"
2 =	1+ Alongamento de carreiras para novos entrantes	2 anos sem reajuste (20-21)	Dobro do tempo para chegar no topo	"	"	"
3 =	2+ Menor salário inicial para novos entrantes	2 anos sem reajuste (20-21)	Dobro do tempo para chegar no topo	70% dos atuais	"	"
4 =	3+ Menor taxa de reposição dos servidores em geral	2 anos sem reajuste (20-21)	Dobro do tempo para chegar no topo	70% dos atuais	Servidores são repostos para manter 90% do nível atual	Servidores são repostos para manter 90% do nível atual
5 =	4+ Menor taxa de reposição dos serv. nível médio	2 anos sem reajuste (20-21)	Dobro do tempo para chegar no topo	70% dos atuais	Servidores são repostos para manter 90% do nível atual	Servidores são repostos para manter 50% do nível atual

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac) do Ipea.

Fonte: IPEA. **Ajustes nas despesas de pessoal do setor público**: cenário exploratórios para o período 2020-2039. IPEA, Brasília, 3º tri. 2020. Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/200914\\_cc\\_48\\_nt\\_ajuste\\_gastos\\_pessoa1.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/200914_cc_48_nt_ajuste_gastos_pessoa1.pdf)>.

Os resultados apontam para uma economia que varia de R\$ 195 bilhões a R\$ 527 bilhões, considerando o cenário mais moderado até o mais radical em termos de composição de mudanças, ao longo de 20 anos. O estudo também traz estimativas e simulações para estados e municípios e aponta que a economia somada poderia ultrapassar R\$ 800 bilhões em todo o setor público brasileiro, somando-se o congelamento salarial por dois anos com medidas relativas à reposição salarial, mudanças nos salários iniciais das carreiras e nas progressões.

### CLP – Centro de Liderança Pública

O CLP – Centro de Liderança Pública é uma organização focada no debate dos grandes temas nacionais e no desenvolvimento de líderes públicos. Em seu site, afirma que seu trabalho de engajamento “já conquistou mudanças importantes para o desenvolvimento do País, como o fim da cláusula de barreira no sistema eleitoral e a aprovação da reforma da Previdência”<sup>3</sup>. O CLP ainda afirma que consegue esse impacto por meio da estratégia de identificar “os problemas urgentes do Brasil e os principais atores e líderes públicos em posição de resolvê-los, desenvolvendo soluções em conjunto” para que seja possível a construção de um Estado melhor. O CLP foi fundado e é presidido pelo cientista político Luiz Felipe D’Ávila, que aparece como especialista do Instituto Millenium, já citado neste trabalho.

Como se percebe, então, por seus objetivos e forma de atuação, a CLP também tem buscado ser protagonista no debate em torno da Reforma Administrativa no Brasil. Em fevereiro de 2020, o CLP se juntou a parlamentares para lançar a frente de apoio à reforma no Congresso, por meio da rede “Apoie a Reforma” e participou nos últimos meses de seminários com os integrantes da Frente Parlamentar da Reforma Administrativa com o objetivo de debater as propostas (CLP, 2020).

Em setembro de 2020, o CLP foi mais um dos órgãos envolvidos na discussão a elaborar e divulgar uma Nota Técnica sobre a Reforma Administrativa e deixou claro, logo de início, que “o atual sistema é pouco adequado para a prestação de serviços de qualidade com eficiência, tendo várias distorções e incentivos ruins os quais impactam negativamente a produtividade do servidor” (CLP, 2020). Listam, em seguida, desafios que devem ser enfrentados pela reforma,

---

<sup>3</sup> Ver em: <https://www.clp.org.br/quem-somos/>.

como a estabilidade ampla dos servidores, a progressão automática e a falta de avaliação de desempenho.

Após ressaltar que, em comparação com os demais países da OCDE, o número de servidores no Brasil não é alto e que dentro do setor público existem consideráveis desigualdades, a Nota afirma que um dos grandes problemas é a falta de regulamentação do teto salarial – uma das principais causas de combate da instituição, e que os salários dos servidores são altos em comparação com o setor privado e com o resto do mundo. Argumenta-se que mesmo que a qualificação relativa dos servidores seja superior à do setor privado, o prêmio salarial seria desproporcional, citando-se artigo do Banco Mundial (2019), que controlaria diversas variáveis e concluiria que os servidores ainda receberiam 18% a mais que seus pares na iniciativa privada com similar qualificação.

O estudo critica também os salários iniciais de algumas carreiras do serviço público, considerados pela Nota como “remunerações elevadas”, e o acúmulo de gratificações. Lista diversos penduricalhos que deveriam ser combatidos com a reforma, como a licença prêmio, que não existe mais no governo federal, aumentos retroativos, férias acima de 30 dias, aposentadoria compulsória como punição e incorporação de valor recebido por ocupação de cargo comissionado ao salário.

A Nota também defende diferentes regimes jurídicos para diferentes cargos, ou seja, a flexibilização da estabilidade. CLP (2020) afirma que a estabilidade em vários países está restrita a “juízes, soldados, fiscais ou funcionários da alfândega, polícia ou até funcionários ministeriais” e que os servidores só devem ser “blindados” em funções que perpassam diferentes governos, estando expostas a pressões políticas. Citam-se exemplos de vários países, com diferentes realidades. Se na França 83% dos servidores possuem algo semelhante à estabilidade brasileira e na Alemanha 40% são estatutários, na Suécia ela é praticamente restrita aos juízes e na Grã-Bretanha alcançaria 10% dos empregados públicos.

Por fim, o estudo conclui que a Reforma Administrativa enviada ao Congresso pelo governo representa um avanço no debate sobre maior eficiência, procurando eliminar benefícios e criar novas categorias de servidores, ressaltando o possível impacto nas contas públicas, que poderia alcançar mais de R\$ 400 bilhões até 2034 (CLP, 2020).

Além da Nota Técnica, também está disponível no site do CLP o texto “Reforma Administrativa em Portugal: O que podemos aprender?”, destacando aspectos da reforma lusitana como exemplos para o Brasil. A instituição afirma que “com o objetivo de simplificar

o sistema, Portugal decidiu substituir mais de mil carreiras existentes por apenas três carreiras gerais e algumas específicas”. Outros tópicos também são apontados pela organização, como “fim da progressão automática por tempo de serviço”, “taxa de reposição dos servidores de 2:1”, ou seja, apenas um novo servidor para repor duas aposentadorias, e “possibilidade de entrada lateral, que abriu espaço para as pessoas fora do serviço público disputarem vagas em níveis mais elevados” (CLP, 2020).

#### Condsef (Servidores)

A Confederação Nacional dos Trabalhadores no Serviço Público Federal (Condsef) é a principal representante das carreiras popularmente conhecidas como pertencentes ao “carreirão”, ou seja, aquelas que não são consideradas como típicas de estado. As diversas categorias representadas englobam servidores que trabalham em praticamente todos os ministérios.

O principal representante da entidade em debates públicos, nos últimos anos, tem sido seu secretário-geral Sérgio Ronaldo da Silva. Sistemáticamente, Silva participa de debates sobre a Reforma Administrativa e externa suas preocupações quanto às mudanças propostas. Durante um debate organizado pelo jornal Correio Braziliense sobre a Reforma Administrativa, em setembro de 2020, esclareceu sua preocupação com relação à proposta. “Se aprovada essa reforma, e vamos fazer de tudo para que não seja, significa transferir servidores a uma situação ‘para chamar de seu’, como quiseram fazer com a Polícia Federal, ou com ‘os guardiões do Crivella’. E isso não vamos admitir”(ESTÃO..., 2020), afirmou Silva, sobre a proposta de flexibilizar a estabilidade de carreiras.

Em debate realizado pela TV Câmara, que também contou a presença dos deputados Israel Batista, presidente da Frente Parlamentar em Defesa do Serviço Público e Tiago Mitraud, presidente da Frente Parlamentar da Reforma Administrativa, e do então secretário de Gestão do Ministério da Economia, Wagner Lenhart, o secretário-geral da Condsef Sergio Ronaldo da Silva afirmou que os servidores não foram ouvidos sobre a proposta do governo e criticou o viés fiscal que enxerga na proposta. “Quando se tem qualquer problema financeiro no País, querem utilizar os servidores e os serviços públicos como toalha com o slogan de que querem enxugar a máquina. O fato é que a proposta da PEC 32 aprofunda o caos no serviço público”, afirma, (COORDENADOR..., 2020).

Em seu site, a Condsef destaca Nota Técnica elaborada pelo Dieese (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos), em novembro, sobre os impactos da



Reforma Administrativa proposta sobre os atuais servidores públicos. O estudo começa afirmando que, ao contrário do que afirma o governo, a PEC 32/2020 “altera e retira direitos e garantias já consagrados para os atuais servidores” (DIEESE, 2020). Cita diversos exemplos, como: o servidor poder perder seu cargo por uma decisão proferida por órgão de segunda instância, e não mais após o trânsito em julgado, proibições de adicionais e licenças por tempo de serviço, alterações nas preferências de ocupação de cargos em comissão por servidores, entre outros.

Assim, a Nota conclui que a PEC 32/2020 não afeta somente os futuros servidores, mas também os atuais, e aponta para diversos impactos que poderiam ser sentidos no médio prazo, como prejuízos para os Regimes Próprios de Previdência Social, redução das equipes de trabalho e sobrecarga, devido aos contratos com prazo determinado. Para o Dieese (2020) e para o Condsef, que endossa a Nota ao destacá-la em seu site, o objetivo deve ser “desmistificar o discurso oficial de que a PEC 32/2020 não afetará os atuais servidores públicos, dialogando e informado os trabalhadores sobre os efeitos nefastos para servidores e serviços públicos”.

#### 4.4 REFORMA ADMINISTRATIVA PROPOSTA PELO PODER EXECUTIVO

##### 4.4.1 PEC 32/2020

A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 32, de 2020, busca alterar diversas disposições relativas à organização administrativa do setor público, aos servidores e aos empregados públicos. Segundo o ex-secretário de Gestão e Desempenho de Pessoal da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital Wagner Lenhart, que deixou o cargo em março de 2021, a proposta de reforma do Estado elaborada pelo governo federal possui três fases. A primeira seria o envio da PEC 32/2020. A segunda se materializaria em uma série de PLs com tramitação no Congresso Nacional, que tratariam de temas como avaliação de desempenho, cargos, funções e gratificações, definição de diretrizes de carreiras e ajustes no Estatuto do Servidor. A terceira e última parte trataria de um projeto de lei complementar com um marco regulatório para as carreiras, governança remuneratória, entre outros aspectos (REFORMA..., 2020).

Aproveitando o envio da PEC por parte do Poder Executivo, o então presidente da Câmara dos Deputados Rodrigo Maia também anunciou uma proposta de reformulação administrativa da Casa, no começo de setembro de 2020, focada na redução de gastos com servidores. Entre as medidas, estariam o corte de 1 mil cargos efetivos, 500 comissionados, a redução dos salários iniciais dos futuros servidores (os analistas ingressariam recebendo R\$

13,8 mil, ao invés dos R\$ 24,7 mil atuais, e os técnicos R\$ 9,2 mil, enquanto os atuais começaram recebendo R\$ 16,4 mil), haveria um sistema de avaliação de desempenho dos servidores e o percurso para alcançar o teto da carreira passaria das atuais 10 etapas para 25. A proposta de reformulação foi realizada com base em estudos da consultoria Falconi e necessitará de aprovação de projetos de lei, resoluções e de portarias para ser colocada em prática (CÂMARA..., 2020).

Quanto à PEC 32 (2020), a primeira mudança proposta no texto é a introdução de novos princípios aos cinco que, atualmente, regem a atuação da administração pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. A proposta introduz no art. 37 da Constituição Federal os princípios da “imparcialidade, transparência, inovação, responsabilidade, unidade, coordenação, subsidiariedade e boa governança pública”.

Outras modificações no mesmo art. 37 também já trazem os primeiros sinais da principal mudança objetivada pela proposta: o fim do Regime Jurídico Único.

“Art. 37 (...)

II - a investidura em emprego público depende de aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos, na forma da lei;

II-A - a investidura em cargo com vínculo por prazo indeterminado depende, na forma da lei, de aprovação em concurso público com as seguintes etapas:

- a) provas ou provas e títulos;
- b) cumprimento de período de, no mínimo, um ano em vínculo de experiência com desempenho satisfatório; e
- c) classificação final dentro do quantitativo previsto no edital do concurso público, entre os mais bem avaliados ao final do período do vínculo de experiência;

II-B - a investidura em cargo típico de Estado depende, na forma da lei, de aprovação em concurso público com as seguintes etapas:

- a) provas ou provas e títulos;
- b) cumprimento de período de, no mínimo, dois anos em vínculo de experiência com desempenho satisfatório; e
- c) classificação final dentro do quantitativo previsto no edital do concurso público, entre os mais bem avaliados ao final do período do vínculo de experiência;” (PEC, 2020)

A diferenciação entre o “cargo com vínculo por prazo indeterminado” e o “cargo típico de Estado” aponta para dois dos cinco novos regimes de contratação que a proposta objetiva criar. Na Exposição de Motivos contida ao final do documento da PEC, texto assinado pelo ministro Paulo Guedes explica quais seriam esses cinco regimes jurídicos e como funcionariam:

“(i) vínculo de experiência, o qual propiciará a existência de período de experiência efetivo como etapa do concurso para ingresso em cargo por prazo indeterminado ou em cargo típico de Estado, estabelecendo um marco bem delimitado para avaliação mais abrangente e tomada de decisão quanto à admissão do servidor em cargo que compõe o quadro de pessoal de caráter permanente, a depender de classificação, dentro do quantitativo previsto no edital do concurso público, entre os mais bem avaliados ao final do período; (ii) vínculo por prazo determinado, que possibilitará a admissão de pessoal para necessidades específicas e com prazo certo, a atender: (a)

necessidade temporária decorrente de calamidade, de emergência, de paralisação em atividades essenciais ou de acúmulo transitório de serviço; (b) atividades, projetos ou necessidades de caráter temporário ou sazonal, com indicação expressa da duração dos contratos; e (c) atividades ou procedimentos sob demanda; (iii) cargo com vínculo por prazo indeterminado, para o desempenho de atividades contínuas, que não sejam típicas de Estado, abrangendo atividades técnicas, administrativas ou especializadas e que envolvem maior contingente de pessoas; (iv) cargo típico de Estado, com garantias, prerrogativas e deveres diferenciados, será restrito aos servidores que tenham como atribuição o desempenho de atividades que são próprias do Estado, sensíveis, estratégicas e que representam, em grande parte, o poder extroverso do Estado; e (v) cargo de liderança e assessoramento, corresponderá não apenas aos atuais cargos em comissão e funções de confiança, mas também a outras posições que justifiquem a criação de um posto de trabalho específico com atribuições estratégicas, gerenciais ou técnicas.” (PEC, 2020)

Assim, enquanto os servidores estáveis que ocupassem cargos típicos de Estado, cujas carreiras enquadradas no conceito seriam definidas posteriormente por lei complementar, só poderiam perder seus cargos por decisão transitada em julgado, ou proferida por órgão colegiado (outra mudança proposta, já que, atualmente, só haveria a possibilidade de perda por sentença transitada em julgado) ou devido à má avaliação periódica de desempenho, cujos critérios também seriam estabelecidos por posterior lei complementar, as mesmas regras não seriam aplicadas aos demais servidores que poderiam perder seus cargos em hipóteses definidas em lei para aquele vínculo específico. Na prática, a aprovação de tal medida significaria o fim da estabilidade generalizada no serviço público para os que ingressarem após a promulgação da Emenda Constitucional. Para os atuais servidores, continuaria sendo alcançada a estabilidade após três anos de efetivo exercício e a aprovação no estágio probatório.

Outra mudança trazida pela PEC (2020) é a vedação ao exercício de outra atividade remunerada pelo servidor ocupante de “cargos típicos de Estado”, mesmo durante o vínculo de experiência. As exceções são o exercício da docência e as atividades de profissionais de saúde, desde que haja compatibilidade de horários. Já aos servidores não pertencentes a carreiras típicas seria “autorizada a acumulação remunerada de cargos públicos”.

Outra diferenciação entre as carreiras dos distintos regimes está na possibilidade de redução de jornadas e salários em caso de crise fiscal, proposta trazida anteriormente pela PEC 186/2019, popularmente conhecida como PEC Emergencial, que pretendia, em sua versão inicial, estabelecer a possibilidade de redução de jornada e salários dos servidores públicos em até 25% - em casos de emergência fiscal (PEC, 2019), o que acabou sendo retirado do texto aprovado pelo Congresso Nacional. A PEC 32/2020, enviada antes da aprovação da PEC Emergencial pelo Parlamento, determina que tal medida só afetaria os não ocupantes de cargos típicos de estado, que estariam blindados de tal possibilidade.

A proposta também traz um conjunto de alterações válidas para todos os Poderes que, segundo a Exposição de Motivos, foram elaboradas “para convergir práticas da Administração pública com a realidade do Brasil e do mundo contemporâneo”, e seguem abaixo.

“Art. 37 (...)

XXIII - é vedada a concessão a qualquer servidor ou empregado da administração pública direta ou de autarquia, fundação, empresa pública ou sociedade de economia mista de:

- a) férias em período superior a trinta dias pelo período aquisitivo de um ano;
- b) adicionais referentes a tempo de serviço, independentemente da denominação adotada;
- c) aumento de remuneração ou de parcelas indenizatórias com efeitos retroativos;
- d) licença-prêmio, licença-assiduidade ou outra licença decorrente de tempo de serviço, independentemente da denominação adotada, ressalvada, dentro dos limites da lei, licença para fins de capacitação;
- e) redução de jornada sem a correspondente redução de remuneração, exceto se decorrente de limitação de saúde, conforme previsto em lei;
- f) aposentadoria compulsória como modalidade de punição;
- g) adicional ou indenização por substituição, independentemente da denominação adotada, ressalvada a efetiva substituição de cargo em comissão, função de confiança e cargo de liderança e assessoramento;
- h) progressão ou promoção baseada exclusivamente em tempo de serviço;
- i) parcelas indenizatórias sem previsão de requisitos e valores em lei, exceto para os empregados de empresas estatais, ou sem a caracterização de despesa diretamente decorrente do desempenho de atividades; e
- j) a incorporação, total ou parcial, da remuneração de cargo em comissão, função de confiança ou cargo de liderança e assessoramento ao cargo efetivo ou emprego permanente.” (PEC, 2020)

Proposta de modificação no art. 37-A da Constituição Federal permite que as administrações diretas federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal possam “firmar instrumentos de cooperação com órgãos e entidades, públicos e privados, para a execução de serviços públicos, inclusive com o compartilhamento de estrutura física e a utilização de recursos humanos particulares”. Tal mudança permitiria a terceirização de diversas atividades, ressalvadas “as privativas de cargos típicos de Estado”.

Já alterações propostas no art. 84 da Constituição amplificariam os poderes do presidente da República quanto à organização administrativa do Estado ao acrescentar novas competências privativas. O inciso VI, que, atualmente, permite que o presidente disponha, mediante decreto, sobre “organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgão públicos” e “extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos”, se tornaria bem mais abrangente:

“Art. 84 (...)

VI - quando não implicar aumento de despesa, dispor por meio de decreto sobre:

- a) organização e funcionamento da administração pública federal; b) extinção de:
- 1. cargos públicos efetivos vagos; e

- 2. cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão, cargos de liderança e assessoramento, funções de confiança e gratificações de caráter não permanente, ocupados ou vagos;
- c) criação, fusão, transformação ou extinção de Ministérios e de órgãos diretamente subordinados ao Presidente da República, observado o disposto no art. 88;
- d) extinção, transformação e fusão de entidades da administração pública autárquica e fundacional;
- e) transformação de cargos públicos efetivos vagos, cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de liderança e assessoramento, funções de confiança e gratificações de caráter não permanente vagos ou ocupados, desde que seja mantida a natureza dos vínculos de que trata o art. 39-A; e
- f) alteração e reorganização de cargos públicos efetivos do Poder Executivo federal e suas atribuições, desde que não implique alteração ou supressão da estrutura da carreira ou alteração da remuneração, dos requisitos de ingresso no cargo ou da natureza do vínculo;" (PEC, 2020)

Assim, a aprovação da PEC 32/2020 nos termos propostos permitiria ao presidente, sem necessitar de anuência do Congresso Nacional, por exemplo, extinguir autarquias e fundações e alterar cargos efetivos do Poder Executivo, além das atribuições das carreiras, também sem necessidade de aprovação de lei, desde que não houvesse alteração da estrutura da carreira, da remuneração, dos requisitos para assumir o cargo ou na natureza do vínculo jurídico.

#### 4.4.2 A repercussão da PEC 32/2020 no Congresso Nacional e entre os demais atores

Principal defensora da Reforma Administrativa no Congresso Nacional, a Frente Parlamentar Mista da Reforma Administrativa lançou, pouco mais de um mês após o envio da PEC 32/2020 à Câmara dos Deputados, sua “agenda prioritária”, defendendo a inclusão dos “membros de poderes”, como magistrados e parlamentares, e dos atuais servidores na Reforma Administrativa (FRENTE..., 2020).

O documento lançado pela Frente possui três eixos: redução de distorções, modernização do processo de gestão de pessoas e segurança jurídica. As principais mudanças sugeridas pelos deputados são: proibição de licença remunerada para disputa eleitoral, proibição de aposentadorias e pensões vitalícias, criação de processos seletivos para a maioria dos cargos de assessoramento e liderança, retomada da exigência de escolas de governo e retirada da proposta do governo federal da possibilidade de extinção, transformação e fusão de órgãos da administração direta e indireta pelo presidente da República sem que o Congresso Nacional seja consultado (FRENTE..., 2020).

A Frente Parlamentar ainda listou diversas outras propostas que poderiam ser tratadas sem a necessidade de emenda constitucional, já que bastariam leis simples. Algumas delas são: a regulamentação das categorias do serviço público, a criação de um Órgão Central de Políticas de Gestão de Pessoas, a “modernização do concurso público” e modificações na Lei de Improbidade Administrativa (FRENTE..., 2020)

Presente no evento de lançamento da agenda da Frente Parlamentar Mista da Reforma Administrativa, o então presidente da Câmara, Rodrigo Maia, afirmou que concorda com a proposta original do governo, que modifica as regras apenas para os futuros servidores, já que alterar “direito adquirido” poderia “atrasar e judicializar” o debate. “Acho que o importante é o consenso que existe entre todos nós de que nós devemos tratar de todos os Poderes daqui para frente”, afirmou (FRENTE..., 2020).

Algumas das críticas da oposição à proposta do governo foram semelhantes às realizadas pelos defensores da Reforma. O então líder da oposição no Senado, Randolfe Rodrigues (REDE-AP), afirmou que a PEC “não propõe nada em relação à magistratura, Ministério Público” e “aprofunda desigualdades e privilégios mantendo uma casta privilegiada”. Ele também criticou o estabelecimento de prerrogativas diferenciadas para “carreiras típicas de estado”, que excluiria profissionais da saúde e da educação. Já o então líder do PT no Senado, Rogério Carvalho (SE), afirmou que a proposta aumenta os privilégios daqueles que recebem acima do teto constitucional e “criminaliza” servidores que “muitas vezes não contam nem com valorização da carreira” (FRENTE..., 2020).

Já a Frente Parlamentar Mista em Defesa do Serviço Público se posicionou contra diversos pontos da reforma proposta. O deputado Israel Batista, presidente da Frente, afirmou ser contra qualquer flexibilização da estabilidade, por considerar que modificações no instituto abrem “espaço para o Brasil voltar a ser o país da boquinha”, e que a possibilidade de extinção de órgãos e autarquias sem autorização legislativa “é um erro muito perigoso e leva o país de volta do passado, quando um órgão poderia ser extinto por decreto. Se essas regras já estivessem valendo, imagine o que seria do Inpe (Instituto Nacional de Pesquisa Espacial)?”, questiona, para depois afirmar que outro problema da proposta seria a falta de regulamentação do teto salarial do serviço público (REFORMA..., 2020).

Também houve grande repercussão sobre o envio da proposta ao Congresso Nacional fora do Parlamento. O ex-ministro do Planejamento Dyogo Oliveira afirmou que a PEC 32/2020 é positiva e não parece tímida. “O simples fato de você regulamentar, finalmente, a possibilidade de desligamento por falta de desempenho já será um grande avanço. Mas, a criação de novos vínculos é o que há de mais inovador. Isso cria um mecanismo automático de ajuste da despesa de pessoal”, disse (REFORMA..., 2020). Já a economista Ana Carla Abrão afirmou que “a proposta é bem formulada”, mas peca por não “mexer com as atuais carreiras”, já que “essa determinação elimina qualquer chance de ganho fiscal com a aprovação da reforma, a curto e médio prazo” (PECADO..., 2020).

Em editorial intitulado “Desinteresse manifesto”, o jornal O Estado de São Paulo afirmou que o projeto seria “incompleto e insuficiente”. Para o periódico paulista, “uma reforma administrativa digna desse nome não pode se esgotar na redução de privilégios de alguns servidores daqui a décadas”. Em outro trecho, afirma-se que “a proposta encaminhada pelo governo é apenas a primeira de esperadas três fases” e que “não há notícia de que a segunda e a terceira – que definirão que carreiras manterão estabilidade e como funcionará o sistema de gratificações, entre outras pendências, estejam sequer esboçadas” (DESINTERESSE..., 2020).

Já o jornal O Globo, no editorial “Um excelente passo para mudar o Estado” afirmou que a proposta era “um passo essencial e bem-vindo na agenda de modernização do Estado”, mas criticou o fato de as novas regras valerem apenas para os futuros servidores, já que “ao deixá-los intocados, o governo crê facilitar a tramitação no Congresso Nacional, onde o lobby dos servidores tem forte poder de pressão” e afirmou que “o Congresso não pode se furtar ao dever de estender as mudanças a todos” (UM..., 2020).

Em tom semelhante aos demais jornais, a Folha de São Paulo publicou o editorial “Um primeiro passo”, destacando que a “Reforma Administrativa mira futuro, mas poderia ser mais abrangente na questão do fim da estabilidade”. Segundo o jornal, “o desafio é urgente, não só por conta do inchaço da máquina, que consome 13% do PIB com salários e aposentadorias no agregado dos Três Poderes”, já que o “ponto chave é extrair do governo mais produtividade”. Por fim, o jornal também afirmou que “é urgente que o Executivo empenhe-se também na aprovação da PEC Emergencial, que institui gatilhos previstos no teto de gastos do setor público, como redução temporária de jornada e salários de servidores” (UM..., 2020).

## 5. CONCLUSÃO

As conclusões desta pesquisa, relacionando o referencial teórico com o estudo de caso, serão apresentadas na seguinte ordem: (1) considerações sobre o teste de hipótese principal deste trabalho: o enquadramento do processo de formação de agenda da Reforma Administrativa na teoria de Kingdon (1995); (2) reflexões sobre a teoria complementar apresentada sobre construção de agenda e o processo de formação de agenda da Reforma - com o intuito de tentar compreender aspectos específicos do caso estudado; (3) verificação da existência de semelhanças e diferenças entre o processo de formação de agenda da Reforma Administrativa atual e os outros quatro ocorridos no Brasil que culminaram em alterações constitucionais; (4) considerações sobre a influência do conjunto de reformas administrativas ocorridas em Portugal neste século no processo atual de formação de agenda da Reforma Administrativa brasileira.

A teoria de formação de agenda de Kingdon (1995) não apenas parece se encaixar com o caso estudado como ser capaz de oferecer diversos instrumentos para a compreensão de diferentes detalhes do processo. A base da teoria do autor encontra-se no entendimento de que há três dinâmicas principais no processo de formação de agenda de políticas públicas: dos problemas, das políticas públicas e da política. Após o reconhecimento de algo como um “problema”, diversas propostas são formuladas e desenvolvem-se as atividades políticas, sujeitas a pressões, a campanhas e à constante atuação de grupos de interesse.

Para o autor, é fundamental compreender como uma “situação” se torna um “problema” - para que se entenda como um tema acessa a agenda pública - e três tópicos são destacados: (1) “situações que colocam em xeque valores importantes são transformados em problemas”, (2) “situações se tornam problemas por comparação com outros países relevantes”, (3) “a classificação de uma situação em certa categoria, ao invés de outra, pode defini-la como certo tipo de problema”. Assim, para Kingdon (1995), quando uma situação se converte em um problema suas possibilidades de alcançarem o topo da pauta pública aumentam, já que se criou a sensação social de que algo deve ser feito para alterar uma realidade posta.

A incursão de um “problema” na agenda pode estar relacionada a indicadores (que atestem que situações mudaram), eventos-foco (crises e desastres) e feedback (divulgação de resultados de programas em funcionamento). No caso da construção de agenda da Reforma Administrativa, podem se inferir relações tanto com “indicadores” quanto com “eventos-foco”. A crise econômica iniciada em 2015 (evento-foco), como mostra o Capítulo 4, encerrou uma



trajetória de mais de 15 anos de superávits primários no governo federal e iniciou um ciclo de déficits orçamentários ainda sem prazo para terminar (indicadores). Tal fato foi intensificado no ano passado, com nova crise econômica, originada pela pandemia de Covid-19 (evento-foco), e pela elevação recorde da dívida pública causada pelas medidas de combate à pandemia (indicadores).

Logo, a primeira ocorrência de evento-foco (crise econômica) e alteração nos indicadores, em 2015 e 2016, parece ter representado a entrada dos temas atinentes a cortes de gastos públicos na pauta nacional, com a aprovação da PEC do Teto dos Gastos, em 2016, as tentativas frustradas de Reforma da Previdência e de redução de salários iniciais dos servidores públicos federais, em 2017, e de suspensão de aumentos concedidos por lei ao funcionalismo, tanto em 2017 quanto em 2018, e a aprovação da Reforma da Previdência, em 2019. A segunda (pandemia) parece ter elevado o controle de gastos com servidores e as reformas relativas ao funcionalismo ao topo da pauta, com a aprovação da Lei Complementar 173/2020, que congelou os salários do funcionalismo até o fim de 2021, o envio da Reforma Administrativa ao Congresso Nacional, em setembro de 2020, e a aprovação, em março de 2021, da PEC Emergencial, que estabelece diversos gatilhos para conter despesas de pessoal em caso de emergência fiscal ou calamidade pública.

Para Kingdon (1995), uma catástrofe ou uma crise econômica podem direcionar um tema para o topo da agenda rapidamente. No entanto, se faz necessário que já exista uma pré-indicação clara sobre a existência de um problema, por uma percepção anterior, ou uma combinação de eventos – exatamente o que parece ter ocorrido no Brasil nos últimos anos.

Após o reconhecimento de um problema e sua entrada na agenda, segundo Kingdon (1995), são geradas propostas pelos diversos atores envolvidos no processo, separados em dois grupos: visíveis e invisíveis. Todos podem estar relacionados com quaisquer das três etapas do processo de construção de agenda, como também podem agir para incentivar ou obstaculizar a chegada de um tema ao topo da pauta. Políticos, ministros, assessores de alto escalão e a mídia seriam os principais atores visíveis – os mais influentes na definição da agenda. Pesquisadores, consultores e especialistas seriam alguns dos mais relevantes atores invisíveis – maiores responsáveis pela produção de alternativas para solucionar o problema. A política seria protagonista neste processo, já que mudanças de governo muitas vezes alteram agendas, com a eleição de políticos com novas ideologias e prioridades.

Aqui, mais uma vez, a teoria de Kingdon (1995) a o estudo de caso parecem se encontrar. Como demonstrado no Capítulo 4, a partir de 2016, quando a presidente Dilma Rousseff sofreu um processo de impeachment e o presidente Michel Temer assumiu o poder, houve grande alteração na visão econômica dos principais atores políticos e ministros – atores visíveis – ocupantes dos cargos mais importantes do país. Tanto o então presidente Michel Temer, quanto o então presidente da Câmara Rodrigo Maia, e os ministros da Fazenda e do Planejamento, Henrique Meirelles e Dyogo Oliveira, como amplamente demonstrado no trabalho, compartilhavam com os principais meio de comunicação do país, terceiro vértice do triângulo de principais atores visíveis, a convicção de que o talho nos gastos públicos seria fundamental para que o Brasil voltasse a crescer e revertisse os déficits primários.

Como já citado, o primeiro passo do processo foi a aprovação da EC 95/2016, conhecida como PEC do Teto dos Gastos, que contou com apoio durante o processo de formação de agenda dos atores visíveis já citados, por meio de declarações públicas, pronunciamentos em cadeia nacional, editoriais, entre outros, e obrigaria que, nos próximos anos, o governo federal modificasse a trajetória de seus gastos em diversas áreas, já que o crescimento da despesa pública primária federal estaria limitado à inflação e vários dos gastos governamentais sobem acima do índice. É importante ressaltar que, em caso de descumprimento do limite de gastos imposto, as principais medidas de ajuste já eram vedações relacionadas a despesas com pessoal, como criação de cargos, alteração de estrutura de carreira que aumentasse despesa, contratação de pessoal, realização de concurso público e criação de novos benefícios.

Após a tentativa interrompida de reformar a Previdência Social em 2017, por dificuldades políticas do presidente, como mostra o trabalho, o governo federal deu então o pontapé inicial na agenda específica da Reforma Administrativa. Em agosto de 2017, o ministro Dyogo Oliveira apresentou proposta de redução dos salários iniciais dos futuros servidores públicos federais a R\$ 5 mil mensais, como forma de conter o crescimento da despesa. A proposta não chegou a ser discutida no Congresso Nacional, mas colocou o debate sobre a Reforma Administrativa definitivamente na agenda nacional. Tanto em 2017 quanto em 2018, o presidente Michel Temer ainda tentou, por meio do envio de medidas provisórias ao Congresso Nacional, postergar aumentos concedidos em 2016 ao funcionalismo e foi impedido pelo Supremo Tribunal Federal.

Para Kingdon (1995), quando a política, os problemas e as políticas públicas se encontram, as chances de um tema alcançar o topo da pauta crescem e surge uma “janela de oportunidade”, que ocorre comumente após eleições. Com a posse do presidente Jair Bolsonaro,

em 2019, o economista Paulo Guedes foi escolhido para o posto de ministro da Economia, por meio da junção das pastas que compunham a área econômica, e elegeu o corte de despesas em três áreas como prioridades: Previdência Social, juros da dívida e funcionalismo.

Quando estas janelas de oportunidades surgem, cria-se o momento perfeito para que propostas existentes se apresentem como soluções para os problemas, e, segundo Kingdon (1995), constrói-se “um poderoso imã para problemas e propostas”. Assim, os interessados em determinados “problemas” aproveitam a chance para emplacar suas “soluções”. São os *policy entrepreneurs*.

Aqui se inicia o diálogo entre a teoria de Kingdon (1995) e outras teorias que também tentam lançar luz sobre diversos aspectos da construção de agenda pública e foram abordadas por este trabalho. Uma delas é “*Garbage Can*”. Para Cohen, March e Olsen (1962), o processo que leva a uma escolha dentro de uma organização parte da existência de vários problemas e soluções que podem se encontrar em algum momento. Os fluxos seriam “relativamente independentes” e soluções seriam respostas à procura de perguntas. Seria frequente que uma organização desconhecesse um problema até se conhecer a resposta. Oportunidades de escolha surgiriam e uniriam problemas a soluções já pré-concebidas.

Tal teoria também parece apresentar conexões com o processo de divulgação de propostas para reduzir gastos com o funcionalismo público no Brasil durante o período de formação de agenda da Reforma Administrativa no país. A atuação de alguns dos atores invisíveis favoráveis à Reforma do Estado, principalmente especialistas e *think tanks*, como mostrado no Capítulo 4, aponta uma clara relação entre a preconcepção de que uma redução de gastos com funcionalismo seria importante para a economia do país e o perfil das propostas apresentadas.

Como demonstrado ao longo da subseção 3 do Capítulo 4, alguns dos principais empreendedores da Reforma Administrativa no Brasil parecem compartilhar a percepção de que o corte de gastos com a máquina pública seria fundamental para a retomada do crescimento econômico. Entre os atores visíveis, destacam-se o ex-ministro Dyogo Oliveira, o ministro Paulo Guedes, o ex-secretário Especial Paulo Uebel, o ex-presidente da Câmara Rodrigo Maia, o presidente da Frente Parlamentar Mista da Reforma Administrativa deputado federal Tiago Mitraud e os três principais jornais do país (O Globo, O Estado de São Paulo e Folha de São Paulo). Ou seja, alguns atores já possuíam uma ideia sobre como deveria ser a estrutura administrativa do estado e encontraram em uma “janela de oportunidade”, advinda da junção

de problemas, políticas públicas e política, o momento ideal para apresentá-la como forma de ajudar a resolver a questão do desajuste das contas públicas.

Entre aqueles considerados por Kingdon (1995) como atores invisíveis, vários apresentaram estudos sobre a Reforma Administrativa com propostas de cortes de gastos com o funcionalismo, como o Banco Mundial, o Instituto Millenium, os economistas Armínio Fraga e Ana Carla Abrão, a Confederação Nacional da Indústria (CNI) e o CLP – Liderança Pública, sendo dominante entre eles a concepção de que uma reforma que envolva o funcionalismo é um dos caminhos para a estabilidade financeira do país.

Neste ponto, a teoria de Kingdon também se relaciona com os estudos de Whitehead e Santiso (2005), focados no trabalho das comunidades epistêmicas em relação a políticas públicas na América Latina, e de Sabatier e Weible (2007), que analisaram o processo de formação de coalizões, comandado pelos especialistas. Para Whitehead e Santiso (2005), os atores invisíveis de Kingdon (1995) formam comunidades epistêmicas, que atuam e influenciam em todo o processo de construção de agenda e formulação das políticas. Eles seriam detentores de uma espécie de monopólio em determinadas áreas e se tornariam autoridades chanceladas a opinar sobre determinados temas, devido a sua formação de elite. Entre as instituições públicas brasileiras com atuação relevante neste campo, os autores citam o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), um dos atores da Reforma Administrativa.

Entre as instituições não estatais, os protagonistas seriam *think tanks* e bancos, que propagariam propostas de políticas públicas e ideias sobre temas, além de interagir frequentemente com os “atores-chave” do processo de formulação. O Instituto Millenium e o CLP - Liderança Pública parecem se encaixar nesta categoria, por meio da análise do comportamento dos atores realizado por este trabalho. Quanto aos bancos, os autores citam que com grande frequência ex-líderes dessas instituições trabalham no setor público, como Armínio Fraga, um dos atores da construção de agenda da Reforma Administrativa, e Henrique Meirelles, protagonista no início da construção da agenda focada no corte de gastos públicos durante o governo Michel Temer. Entre as instituições financeiras internacionais que também atuam no processo das políticas públicas no Brasil, entre outras, é destacado o trabalho do Banco Mundial, responsável pelo estudo que, talvez, tenha se tornado a maior referência para os incentivadores de uma Reforma Administrativa no Brasil, como mostrado nesta pesquisa.

Por fim, os autores afirmam que essas “comunidades epistêmicas” podem colaborar para o processo de democratização, mas “se a democracia e o mercado devem coexistir e interagir

de acordo com o interesse público, um grau considerável de ajuste mutuo terá que ocorrer” (WHITEHEAD e SANTISO, 2005, tradução nossa). Esta preocupação dos autores, quanto a um “ajuste” necessário, estabelece franco diálogo com as ideias de Weible e Sabatier (2007).

Weible e Sabatier (2007) explicam que para influenciar na construção das alternativas para as políticas públicas, papel que Kingdon (1995) define como típico dos atores invisíveis, atores devem se especializar em subsistemas, já que um dos principais momentos de tal processo é a “negociação entre especialistas”. Segundo os autores, alguns subsistemas são espaços abertos para o debate, com divergências e diferentes grupos que projetam uma “imagem de como o subsistema de política deve ser” e, para lograr êxito na defesa de suas ideias, os especialistas procurariam formar coalizões, buscando outros tipos de atores como aliados (políticos, grupos de interesse, burocratas) que os auxiliariam na formação de uma “coalizão de defesa” daquelas ideias.

Tal descrição é exatamente o que se verifica no estudo de caso detalhado ao longo deste trabalho. Tanto os atores favoráveis a uma Reforma Administrativa, quanto aqueles que a refutam, ou só aceitam negociá-la afastando o foco na redução de gastos, procuraram criar “coalizões de defesa” de suas ideias. Basta analisar vários dos eventos que ocorreram, contra ou a favor à Reforma, nos últimos anos no Brasil. Como mostrado na subseção 3 do Capítulo 4, que detalhou a atuação dos diversos atores, integrantes da Frente Parlamentar da Reforma Administrativa realizaram eventos com o fundador da CLP – Liderança Pública, Luiz Felipe D`Ávila, Armínio Fraga, Ana Carla Abrão, o ex-presidente da Câmara Rodrigo Maia e o então secretário Especial de Desburocratização e Governo Digital Paulo Uebel, que também participou do lançamento de evento de apoio à Reforma organizado pelo Instituto Millenium. Por outro lado, a Frente Parlamentar Mista em Defesa do Serviço Público produz estudos e realiza eventos em parceria com o Fórum Nacional Permanente das Carreiras Típicas de Estado (Fonacate) e com a Confederação Nacional dos Trabalhadores do Serviço Público Federal (Condsef), com o intuito de rebater dados divulgados pelos defensores da Reforma Administrativa e divulgar conteúdo sobre o tema.

Tal produção e atuação dialogam com outro ponto destacado pela obra de Kingdon (1995): o processo de “amaciamento”, capitaneado por aqueles que formularam alternativas durante o processo de formação de agenda de uma política e precisam ganhar aliados que compartilham visões semelhantes. Para tal, produzem relatórios, notas técnicas, frequentam eventos e escrevem na imprensa, com o objetivo de dar amplitude a seus pontos de vista, no aguardo das “conexões” que surgem entre suas ideias e as “janelas de oportunidade”.

Neste ponto, outro trio de autores cita Kingdon (1995) em seu trabalho, estabelecendo uma conexão teórica. True, Jones e Baumgartner (2007) são os responsáveis pela elaboração da clássica teoria do “Equilíbrio Pontuado”, que analisa momentos de estabilidade e transformação nas políticas públicas - destacando dois fatores no processo: definição do problema e configuração da agenda. Anos antes, Baumgartner e Jones (1993) já haviam apontado que a formulação de políticas é acelerada ou paralisada de acordo com sua entrada ou saída da agenda pública (tendência ao equilíbrio pontuado) e que as “imagens” das políticas teriam papel central para fazer com que temas debatidos apenas por especialistas ganhassem a agenda pública. Mobilizações seriam necessárias para contestar interesses e realidades. Segundo os autores, as instituições políticas são projetadas para resistir a mudanças, mas esta estabilidade pode ser interrompida por grandes transformações. O que faria com que algumas questões “pegassem fogo e dominassem a agenda” seria o interesse de novos atores pelo debate, como mídia, público e políticos em geral.

Como se percebe, tal teoria também oferece mecanismos para a análise da construção de agenda da Reforma Administrativa no Brasil. Desde a Constituição Federal de 1988, um arcabouço jurídico básico sustenta a estrutura do serviço público federal no Brasil, como mostra a primeira subseção do Capítulo 4. No entanto, nos últimos anos, com a janela de oportunidade aberta, diversos atores que não concordam com vários dos aspectos deste conjunto de normas encontraram espaço para contestá-lo. Comparações salariais e estruturais entre o serviço público, a iniciativa privada e outros países passaram a serem colocadas em pauta e temas como salários iniciais, estabilidade no cargo, sistema de progressões e promoções, avaliação de desempenho e irredutibilidade salarial se tornaram focos de questionamentos por inúmeros atores que se mobilizaram para contestar essa realidade. Como explicam Kingdon (1995) e True, Baumgartner e Jones (2007), o papel dos novos atores envolvidos, como políticos e a mídia, foi fundamental para que o debate sobre uma visão de modificação estrutural do serviço público deixasse o subsistema.

Segundo o trio de autores, se há uma única imagem sustentando determinada política, há um monopólio. Caso contrário, os diferentes atores se concentram em destacar diferentes imagens. É este o caso do processo de formação de agenda da Reforma Administrativa no Brasil. Enquanto atores que defendem uma Reforma Administrativa tentam construir uma imagem de que o arcabouço jurídico que envolve o funcionalismo, associado à média salarial do serviço público federal, configuraria um conjunto de “privilégios”, os atores que se colocam contra a Reforma Administrativa, ou como opositores de uma transformação focada no corte

de despesas, destacam a importância deste arcabouço jurídico para a profissionalização e independência funcional dos servidores e o patamar salarial sendo justificado como consequência do nível de qualificação dos ocupantes de algumas carreiras, ou como uma generalização indevida.

Em suma, quanto ao referencial teórico sobre construção de agenda de políticas públicas, a hipótese de que a teoria de Kingdon (1995) poderia explicar o processo de formação da agenda da Reforma Administrativa no Brasil após a crise fiscal e econômica de 2015/2016 parece se confirmar e os demais teóricos citados ao longo deste trabalho - Cohen, March e Olsen (1962), True, Baumgartner e Jones (2007), Whitehead e Santiso (2005) e Sabatier e Weible (2007) – apesar de não terem elaborado teorias que se propusessem a elucidar os detalhes de todo o processo, trouxeram colaborações fundamentais para a compreensão de aspectos específicos, como: as relações entre soluções e problemas, a caracterização dos subsistemas de políticas públicas, a importância da imagem para as políticas, a escolha de alternativas para a solução do problema, o processo de assunção de um tópico ao topo da agenda e o comportamento dos especialistas, das coalizões formadas por eles em defesa de ideias e dos demais atores envolvidos.

Já o referencial teórico sobre o histórico das reformas administrativas brasileiras que envolveram mudanças constitucionais também nos oferece interessantes elementos de comparação com o processo atual. As reformas administrativas promovidas durante o governo Getúlio Vargas, nos anos 1930, e durante o governo de José Sarney, no fim dos anos 1980, não parecem apresentar semelhanças com o contexto atual.

Durante os anos 1930, a denominada Reforma Burocrática, estabeleceu diversos dos aspectos que, com idas e vindas durante a história nacional, permanecem regendo a estrutura jurídica do serviço público brasileiro nos dias atuais. O contexto era de profissionalização do setor público, com o intuito de diminuir o patrimonialismo e a influência política, principalmente dos governadores, sobre os ocupantes de cargos públicos, uma característica do país durante toda a República Velha (1889-1930). Assim, a construção de agenda se dava em torno da necessidade de criar inovações que ampliassem a impessoalidade do processo de ocupação do cargo público, estruturassem um corpo burocrático estatal e centralizassem atividades governamentais na esfera federal. Algumas das medidas de destaque foram: a instituição de concursos públicos, a racionalização de carreiras, a realização de estudos sobre um sistema de previdência e cooperações internacionais para formação de servidores de alto

escalão (GAETANI, 2005, tradução nossa), a estabilidade funcional após o estágio probatório e as promoções por mérito e merecimento.

No fim dos anos 1980, uma reforma do Estado “era uma das principais promessas da Nova República” (LUSTOSA DA COSTA, 2008). Para Gaetani (2005, tradução nossa), o processo de transição do regime militar para a democracia se deu em um ambiente político turbulento e “o setor público parecia um arquipélago ingovernável no início dos anos 1980”. Segundo o autor, a “administração direta consistia em algumas carreiras associadas a funções exclusivas do estado”, como diplomacia, polícia e auditoria fiscal, e “pelas estruturas degradadas responsáveis pela infraestrutura e provisão social”, já que teria havido priorização à administração indireta nas duas décadas anteriores. Assim, estabeleceu-se um ambiente de necessidade de profissionalização da administração direta, com a criação da ENAP (Escola Nacional de Administração Pública) e de carreiras especializadas em gestão e finanças públicas, mas as principais mudanças vieram mesmo com promulgação da Constituição Federal. Uma das principais decisões foi a adoção do Regime Jurídico Único (RJU) para todos os servidores, o que estendeu direitos de apenas 144 mil servidores para outros 563 mil. Para Lustosa da Costa (2008), “no anseio de reduzir as disparidades entre a administração central e a descentralizada, acabou por eliminar a flexibilidade com que contava a administração indireta”.

Se os contextos que envolveram as duas reformas já citadas não parecem se assemelhar ao atual, a comparação com o ambiente reformista e com as mudanças administrativas realizadas pelo governo militar, entre o fim dos anos 1960 e o início dos anos 1970, e durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), nos anos 1990, parece possível em alguns aspectos. Em ambos os casos houve uma “janela de oportunidade” provocada por mudanças políticas e tanto Castelo Branco, após a instauração do Regime Militar em 1964, quanto FHC, após as eleições presidenciais de 1994, assumiram o poder com plataformas voltadas a reformas estruturais.

Durante o governo de Castelo Branco, já em 1965, foi iniciada uma Reforma Tributária seguida por diversos outros ajustes, em um período que Gaetani (2005) classifica como de “impressionantes ajustes macroeconômicos”. Assim, em um contexto reformista, como o estabelecido no Brasil nos últimos, uma Reforma Administrativa também foi priorizada e materializada, inicialmente, por meio do Decreto-Lei nº 200/1967 e de mudanças trazidas pela Constituição de 1967, que, apesar de guardarem poucas semelhanças com as propostas discutidas atualmente, também findaram por convergir, posteriormente, em um tema central com a agenda atual: o fim da estabilidade para várias carreiras. A Emenda Constitucional nº



1/1969 estabeleceu que uma lei federal definiria o regime jurídico dos servidores, o que seria realizado pela Lei 6.185/1974, que restringiria a estabilidade a cargos específicos para os novos servidores.

Já o primeiro mandato de FHC foi “marcado por substanciais reformas e iniciativas de políticas no setor público, notadamente a estabilização macroeconômica, liberalização do comércio e privatização” (GAETANI, 2005, tradução nossa). Assim como ocorre atualmente, foram priorizadas as Reformas da Previdência que, por meio da EC nº 20/1998, determinou a idade mínima de aposentadoria dos funcionários públicos em 48 anos para mulheres e 53 anos para homens, e a Reforma Administrativa, por meio da aprovação da EC nº 19/1998, responsável por diversas modificações na administração pública brasileira e que ficaria conhecida como Reforma Gerencial.

Também como em pauta atualmente e como já havia ocorrido durante o Governo Militar, um dos principais pontos da agenda era a flexibilização da estabilidade dos servidores públicos. Uma alteração no art. 169 da Constituição passaria a permitir, em caso descumprimento de limites com despesas com pessoal, posteriormente regulada pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), que o servidor estável pudesse perder o cargo. Também houve tentativa, durante o primeiro governo FHC, de se retirar o Regime Jurídico Único da Constituição, por meio da mesma Emenda, permitindo a contratação de empregados públicos, mas o Supremo Tribunal Federal suspendeu tal tentativa, deferindo Medida Cautelar que questionava o alcance do quórum necessário para a aprovação do item no Congresso Nacional.

Por fim, resta analisar os motivos que fizeram com que o conjunto de reformas administrativas realizadas em Portugal se tornasse uma referência para diversos atores envolvidos no processo de construção de agenda da Reforma Administrativa no Brasil. As mudanças elencadas por Madureira (2015) e Madureira (2020) no país europeu mostram que as modificações podem ser separadas em duas fases: a primeira, mais estrutural, e a segunda, mais fiscalista.

Na primeira etapa, iniciada no meio da primeira década do século XXI, ocorreram mudanças nos critérios de mobilidade dos servidores, foi criado um novo estatuto para os funcionários públicos, o número de carreiras foi drasticamente reduzido, foram instauradas avaliações de desempenho atreladas às promoções e progressões, foi desenvolvido um novo

sistema remuneratório e foram criados novos regimes jurídicos, com o regime semelhante à estabilidade brasileira sendo reservado a poucas carreiras.

A segunda etapa, ocorrida após a crise financeira internacional de 2008, que teve em Portugal um dos países mais afetados, já era mais focada em uma lógica de redução do déficit público e em entendimentos realizado com instituições financeiras internacionais (MADUREIRA, 2015). Entre as medidas tomadas a partir de 2011 estão: a criação de uma comissão para selecionar “candidatos para cargos de direção superior e avaliar o mérito dos candidatos a gestores públicos”, a ampliação da carga horária do funcionalismo de 35 horas para 40 horas por semana, cortes salariais entre 2,5% e 12%, congelamento de salários e promoções (MADUREIRA, 2015) e a redução do número de reposições de aposentadorias.

Vários pontos do conjunto de reformas foram destacados pelos atores envolvidos na construção da agenda da Reforma brasileira. O Banco Mundial e o CLP – Liderança Pública citam a junção de carreiras, a taxa de reposição de apenas 1 servidor para cada 2 aposentados e o fim da progressão por tempo de serviço. A reportagem veiculada no site do Instituto Millenium cita a criação da agência reguladora dos recursos humanos. O partido Novo, ao qual é filiado o presidente Frente Parlamentar da Reforma Administrativa, também destaca a reposição de servidores 2:1, o corte de salários e benefícios e das aposentadorias. Na mídia, O Globo destacou a economia de R\$ 14 bilhões por ano com a reforma, a redução da folha de pagamento e o fato de ter sido um dos fatores que contribuiu para a previsão de déficit zero em 2020, pela primeira vez desde 1974, a Folha de São Paulo afirmou que o inchaço da máquina portuguesa antes das reformas fazia com que o país fosse visto com desconfiança e o Estado de São Paulo focou na criação da agência que centralizaria a contratação de servidores.

Apesar de haver menções a aspectos implementados em diferentes fases das reformas portuguesas, há predominância de três pontos relativos à segunda etapa: a redução do número de reposições de servidores, a redução de gastos com pessoal e a criação da comissão focada em contratações. O fato de as medidas mais citadas pelos atores que empreendem por uma Reforma Administrativa no Brasil terem sido tomadas na fase mais focada em corte de gastos, ocorrida após o início da crise econômica portuguesa, evento-foco similar ao que desencadeou a construção da agenda no Brasil, pode revelar que mais que as medidas estruturantes, o que mais chama atenção de alguns dos empreendedores da reforma no Brasil é a redução de despesas que se conseguiu realizar em Portugal.

Como a primeira etapa da Reforma Administrativa enviada pelo governo ao Congresso Nacional, a PEC 32/2020, não foca no talho imediato de despesas, como mostra o item 4.4.1, a construção da agenda de reformas na administração pública brasileira não se esgotará com a discussão do projeto. Tal fato é corroborado pelas reações de alguns dos principais incentivadores da Reforma Administrativa no Brasil, resumidas no item 4.4.2, em que vários dos empreendedores da Reforma saúdam seu envio ao Congresso, mas destacam a necessidade de se estender as mudanças já propostas aos servidores atuais e continuar focando no corte de despesas com pessoal por meio de outras medidas.

A pesquisa realizada optou por estudar a construção de agenda da Reforma Administrativa no Brasil após a crise fiscal de 2015/2016 por meio, principalmente, do detalhamento do comportamento dos atores mapeados até março de 2021, através de seus posicionamentos que se tornaram públicos e foram destacados por alguns dos principais veículos de comunicação do país. Estudos divulgados, declarações públicas, participações em eventos, relatórios produzidos, entre diversas outras manifestações relacionadas ao tema por parte de atores envolvidos no processo foram selecionados com o intuito de sintetizar aspectos centrais de seus pontos de vista e mostrar como procuraram influenciar na construção da agenda.

No entanto, pela dificuldade de se criar critérios quantitativos definitivos para indicar quais teriam sido os atores mais importantes ou relevantes durante o processo, já que alguns se destacaram por participarem apenas uma vez, mas se tornaram referências, pela divulgação de um estudo, por exemplo, e outros por se manifestarem frequentemente sobre o tema, este trabalho não se propôs a definir um grupo exaustivo que ranqueasse ou definisse os principais atores, o que pode ser objeto de uma outra pesquisa, mas apenas a selecionar personagens que receberam destaque na mídia ao tratarem do tema e poderiam ajudar a construir uma linha histórica da formação desta agenda.

No mínimo duas questões podem ser destacadas como candidatas a serem pesquisadas com mais profundidade por trabalhos futuros. A primeira é a própria continuidade de construção da agenda da Reforma Administrativa. Como parece claro, ela ainda não se encerrou e continuará a acontecer nos próximos anos, já que foi enviado pelo governo federal ao Congresso Nacional apenas o conjunto de mudanças administrativas que exigiriam modificações constitucionais e vários dos pontos defendidos pelos principais empreendedores da reforma ainda não foram abordados nesta fase, mas podem ser centrais em etapas seguintes e, logo, permanecerão em discussão na agenda pública. A segunda é a relação sempre próxima entre a

influência exercida pelos atores na agenda e na própria formulação das políticas. Como alguns dos atores envolvidos no processo de discussão pública da pauta também possuem influência na elaboração da política em si, estudos sobre as relações entre o poder e a influência dos mais diversos atores na própria formulação da política, em suas mais diversas fases, também podem colaborar para o aprofundamento da compreensão do processo como um todo.

## REFERÊNCIAS

- ‘Dá para esperar 4 anos de um liberal-democrata após 30 anos de centro-esquerda?’, diz Guedes. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 03 nov. 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/11/da-para-esperar-4-anos-de-um-liberal-democrata-apos-30-de-centro-esquerda-diz-guedes.shtml>>. Acesso em: 16 dez. 2020.
- ‘Previdência é fábrica de desigualdades’, diz Paulo Guedes em discurso. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 02 jan. 2019. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,previdencia-e-fabrica-de-desigualdades-diz-paulo-guedes-em-discurso,70002664734>>. Acesso em: 05 dez. 2020.
- ‘Reforma Administrativa fica para o ano que vem’, diz Bolsonaro. **O Globo**, Rio de Janeiro, 15 jun. 2020. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/reforma-administrativa-fica-para-ano-que-vem-diz-bolsonaro-24480976>>. Acesso em: 16 dez. 2020.
- “Estão fazendo com que o servidor tenha vergonha de ser servidor”, diz Sérgio Ronaldo da Silva. **Correio Braziliense**, Brasília, 09 set. 2020. Disponível em: <<https://blogs.correiobraziliense.com.br/servidor/estao-fazendo-com-que-o-servidor-publico-tenha-vergonha-de-ser-servidor/>>. Acesso em: 14 dez. 2020.
- “Reforma administrativa é positiva”, avalia ex-ministro Dyogo Oliveira. **Correio Braziliense**, Brasília, 13 set. 2020. Disponível em: <<https://www.correiobraziliense.com.br/economia/2020/09/4875006-reforma-administrativa-e-positiva-e-nao-parece-timida.html>>. Acesso em: 14 dez. 2020.
- “Regra de ouro” deve ser descumprida pelo segundo ano seguido. **Portal da Câmara dos Deputados**, Brasília, 16 abr. 2019. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/555723-regra-de-ouro-deve-ser-descumprida-pelo-segundo-ano-consecutivo/>>. Acesso em: 18 dez 2020.
- A passeio. **Folha de São Paulo**, São Paulo 03 nov. 2016. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2016/11/1828832-a-passeio.shtml>>. Acesso em: 11 mar. 2021
- A urgência da Reforma Administrativa. **O Globo**, Rio de Janeiro, 12 ago. 2020. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/opiniaio/a-urgencia-da-reforma-administrativa-1-24580151>>. Acesso em: 11 set. 2020.
- ABRÃO, Ana Carla; NETO, Armínio Fraga; Sundfeld, Carlos Ari. **A Reforma do RH do Governo Federal**. São Paulo: Oliver Wyman, 2019.
- ABRUCIO, F. L. **Os Barões da Federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Editora Hucitec, 1998.
- ABRUCIO, Fernando L. e LOUREIRO, Maria R. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. In: Pires et al (Orgs.) **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: interseções analíticas. Ipea: Enap, p.23-57, 2018.

Além dos Marajás. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 26 ago. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2020/08/alem-dos-marajas.shtml>. Acesso em: 08. set. 2020.

Arrecadação de impostos bate recorde em 2010, atingindo R\$ 826,05 bi. **Correio Braziliense**, Brasília, 21 jan. 2011. Disponível em: [https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2011/01/21/internas\\_economia\\_233497/arrecadacao-de-impostos-bate-recorde-em-2010-atingindo-r-826-05-bi.shtml](https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2011/01/21/internas_economia_233497/arrecadacao-de-impostos-bate-recorde-em-2010-atingindo-r-826-05-bi.shtml). Acesso em 18 dez. 2020.

Audidores e procuradores lutam para manter adicionais com custo bilionário. **Valor Econômico**, São Paulo, 10 mar. 2020. Disponível em: <https://valor.globo.com/legislacao/noticia/2020/03/10/audidores-e-procuradores-lutam-para-manter-adicionais-com-custo-bilionario.ghtml>. Acesso em: 17 dez. 2020.

BANCO MUNDIAL. **Gestão de Pessoas e Folha de Pagamento no Setor Público Brasileiro: O que os Dados dizem?**. BM, Washington (EUA), out. 2019. Disponível em: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/846691570645552393/pdf/Sum%C3%A1rio-Executivo.pdf>. Acesso em: 10 set. 2020.

BUMGARTNER, Frank. R., JONES, Bryan D. **Agenda and Instability in American Politics**. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

BAUMGARTNER, Frank. R., JONES, Bryan D. **Agenda Dynamics and Policy Subsystems**. Journal of Politics 53: 1044-1074. 1991.

Bolsonaro diz que envia proposta de reforma administrativa ao congresso na quinta-feira. **G1**, São Paulo, 01 set. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/09/01/bolsonaro-diz-que-encaminhara-na-quinta-proposta-de-reforma-administrativa-ao-congresso.ghtml>. Acesso em: 15 dez. 2020.

Brasil é o sétimo país que mais gasta com servidores públicos, aponta estudo. **O Globo**, Rio de Janeiro, 27 out 2020. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/brasil-o-7-pais-que-mais-gasta-com-servidores-publicos-aponta-estudo-24713686>. Acesso em: 18 dez 2020.

BRASIL. **Ministério da Economia**. Apresentação – Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2021. 31 ago. 2020. Disponível em: [https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/apresentacoes/2020/agosto/2020-08-31\\_ploa-2021.pdf/view](https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/apresentacoes/2020/agosto/2020-08-31_ploa-2021.pdf/view). Acesso em: 18 dez. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Subchefia para Assuntos Jurídicos**. Lei nº 284 (1936). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1930-1949/1284.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1930-1949/1284.htm). Acesso em: 19 jan. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Subchefia para Assuntos Jurídicos**. Constituição dos Estados Unidos do Brasil (1937), DA ELABORAÇÃO ORÇAMENTÁRIA, Arts. 67 e 156. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao37.htm). Acesso em: 19 jan. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Subchefia para Assuntos Jurídicos**. Decreto-Lei nº 579 (1938), CAPÍTULO I – DO DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO

DO SERVIÇO PÚBLICO, Art. 2º. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/Del0579.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del0579.htm)>. Acesso em: 20 jan. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Subchefia para Assuntos Jurídicos**.

Decreto-Lei nº 1.713 (1939). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/Del1713.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del1713.htm)>. Acesso em: 20 jan. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Subchefia para Assuntos Jurídicos**.

Decreto-Lei nº 199 (1967). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1965-1988/del0199.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del0199.htm)>. Acesso em: 20 jan. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Subchefia para Assuntos Jurídicos**.

Decreto-Lei nº 200 (1967). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm)>. Acesso em: 21 jan. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Subchefia para Assuntos Jurídicos**.

Constituição da República Federativa do Brasil (1967). Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm)>. Acesso em: 21 jan. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Subchefia para Assuntos Jurídicos**.

Emenda Constitucional nº 1 (1969). Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm)>. Acesso em: 21 jan. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Subchefia para Assuntos Jurídicos**. Lei nº

6.185 (1974). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1970-1979/16185.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/16185.htm)>. Acesso em: 22 jan. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Subchefia para Assuntos Jurídicos**.

Decreto-Lei nº 2.346 (1987). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1965-1988/Del2346.htm#:~:text=Cria%2C%20no%20Magist%C3%A9rio%20da%20Fazenda,que%20lhe%20confere%20o%20art.](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del2346.htm#:~:text=Cria%2C%20no%20Magist%C3%A9rio%20da%20Fazenda,que%20lhe%20confere%20o%20art.)>. Acesso em: 25 jan. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Subchefia para Assuntos Jurídicos**.

Decreto-Lei nº 2.347 (1987). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del2347.htm#:~:text=Cria%20na%20Secretaria%20de%20Planejamento,especifica%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A7%C3%A3es.](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del2347.htm#:~:text=Cria%20na%20Secretaria%20de%20Planejamento,especifica%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A7%C3%A3es.)>. Acesso em: 25 jan. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Subchefia para Assuntos Jurídicos**. Decreto

nº 3.048 (1999). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3048.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm)>. Acesso em: 12 mar. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Subchefia para Assuntos Jurídicos**. Lei nº

7.834 (1989). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/17834.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17834.htm)>. Acesso em: 25 jan. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Subchefia para Assuntos Jurídicos**.

Constituição Federal (1988) Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 26 jan. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Subchefia para Assuntos Jurídicos**. Lei nº 8.112 (1990). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18112cons.htm)>. Acesso em: 27 jan. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Subchefia para Assuntos Jurídicos**. Emenda Constitucional nº 19 (1998). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm)> Acesso em: 27 jan. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Subchefia para Assuntos Jurídicos**. Lei Complementar nº 101 (2000), CAPÍTULO IV - DA DESPESA PÚBLICA, Art. 19. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)> Acesso em: 27 jan. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Subchefia para Assuntos Jurídicos**. Lei nº 9.637 (1998). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19637.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19637.htm)>. Acesso em: 27 jan. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Subchefia para Assuntos Jurídicos**. Lei nº 9.790 (1999). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9790.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9790.htm)>. Acesso em: 27 jan. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Subchefia para Assuntos Jurídicos**. Lei Complementar nº 101 (2000), CAPÍTULO IV - DA DESPESA PÚBLICA, Art. 19. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)> Acesso em: 16 dez. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Subchefia para assuntos Jurídicos**. Emenda Constitucional nº 103 (2019). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm)> Acesso em: 14 dez 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Subchefia para Assuntos Jurídicos**. Emenda Constitucional nº 19 (1998). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm)> Acesso em: 14 dez 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Subchefia para Assuntos Jurídicos**. Emenda Constitucional nº 20 (1998). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm)>. Acesso em: 12 mar. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Subchefia para Assuntos Jurídicos**. Emenda Constitucional nº 41 (2003). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm)> Acesso em: 14 dez 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Subchefia para Assuntos Jurídicos**. Emenda Constitucional nº 95 (2016). Disponível em:



<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm)> Acesso em: 17 mar 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Subchefia para Assuntos Jurídicos**. Lei nº 11.890 (2008) Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Lei/L11890.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11890.htm)>. Acesso em: 09 dez. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Subchefia para Assuntos Jurídicos**. Lei nº 12.618 (2012) Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/12618.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/12618.htm)>. Acesso em: 09 dez. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Subchefia para Assuntos Jurídicos**. Medida Provisória nº 805 (2017) Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/Mpv/mpv805.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Mpv/mpv805.htm)>. Acesso em: 09 dez. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Subchefia para Assuntos Jurídicos**. Constituição Federal (1988) Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 09 dez. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Subchefia para Assuntos Jurídicos**. Lei nº 173 (2020). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp173.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp173.htm)>. Acesso em: 15 mar. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Subchefia para Assuntos Jurídicos**. Lei nº 8.878 (1994) Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8878.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8878.htm)>. Acesso em: 10 dez. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Subchefia para Assuntos Jurídicos**. Lei nº 13.467 (2017) Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/13467.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/13467.htm)>. Acesso em: 10 dez. 2020.

Bresser quer flexibilizar a estabilidade de servidor. **Folha de São Paulo**, São Paulo 03 jan. 1995. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/1/03/brasil/19.html>>. Acesso em: 17 mar. 2021.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Carlos. Reflexões sobre a Reforma Gerencial brasileira de 1995. **Revistado Serviço Público**. Out-dez 1999. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/354/360>>. Acesso em: 15 dez. 2020.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma gerencial e legitimação do estado social. **Revista de Administração Pública**. 147-156, jan-fev, 2017. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/rap/v51n1/0034-7612-rap-51-01-00147.pdf>>. Acesso em: 02 dez. 2020.

Câmara aprova PEC Emergencial em 2º turno. **Portal da Câmara dos Deputados**, Brasília, 12 mar. 2021. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/735508-camara-aprova-pec-emergencial-em-2o-turno/>>. Acesso em 12 mar. 2021.

Câmara dos Deputados prevê econômica de R\$ 440 milhões com reforma administrativa interna. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 15 set. 2020. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,congelamento-de-salarios-e-mudancas-nas->

[carreiras-do-funcionalismo-devem-economizar-ate-r-816-bi,70003436169](#)>. Acesso em: 13 jan. 2021.

Carreiras de Estado terão reajuste superior ao dos demais servidores. **Agência Brasil**, Brasília, 09 jan. 2016. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2016-01/carreiras-de-estado-terao-reajuste-superior-ao-dos-demais-servidores>>. Acesso em: 18 dez 2020.

CCJ pode votar PEC Emergencial na quarta-feira. **Portal do Senado Federal**, Brasília, 13 mar. 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/03/13/ccj-pode-votar-pec-emergencial-na-quarta-feira>>. Acesso em 18 dez. 2020.

Chance de mudar país com a Reforma Administrativa. **O Globo**, Rio de Janeiro, 13 jan. 2020. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/opiniaao/chance-de-mudar-pais-com-reforma-administrativa-1-24182994>>. Acesso em 10 set. 2020.

CLP – Centro de Liderança Pública. Nota técnica sobre o impacto da reforma Administrativa. **CLP – Liderança Pública**, São Paulo, set. 2020. Disponível em: <https://www.clp.org.br/nota-tecnica-sobre-o-impacto-da-reforma-administrativa/>>. Acesso em: 12 dez. 2020.

CLP – Centro Liderança Pública. Frente Parlamentar Mista da Reforma Administrativa. CLP – **Centro de Liderança Pública**, São Paulo, jun. 2020. Disponível em: <https://conteudo.clp.org.br/frente-parlamentar-mista-da-reforma-administrativa>>. Acesso em: 12 dez. 2020.

CNI. O peso do funcionalismo público no Brasil em comparação com outros países. **CNI**, São Paulo, out. 2020. Disponível em: [https://static.portaldaindustria.com.br/portaldaindustria/noticias/media/filer\\_public/a7/79/a7798535-b0b7-4f23-b8e6-8d8e0dca7920/nota\\_economica\\_15\\_2020\\_-\\_o\\_peso\\_do\\_funcionalismo\\_publico\\_no\\_brasil\\_em\\_comparacao\\_com\\_outros\\_paises.pdf](https://static.portaldaindustria.com.br/portaldaindustria/noticias/media/filer_public/a7/79/a7798535-b0b7-4f23-b8e6-8d8e0dca7920/nota_economica_15_2020_-_o_peso_do_funcionalismo_publico_no_brasil_em_comparacao_com_outros_paises.pdf)>. Acesso em: 12 dez. 2020.

COHEN, Michael D.; MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. A Garbage Can Model of Organizational Choice. **Administrative Science Quarterly**, v. 17, n. 1, p. 1-25, 1972.

Combate à pandemia custou R\$ 599,5 bi até agora, diz Guedes. **Valor Econômico**, São Paulo, 11 dez. 2020. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/12/11/combate-a-pandemia-custou-r-5995-bi-ate-agora-diz-guedes.ghml>>. Acesso em: 12 dez. 2020.

Congelamento de salários e mudanças nas carreiras do funcionalismo devem economizar até R\$ 816 bi. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 13 set. 2020. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,congelamento-de-salarios-e-mudancas-nas-carreiras-do-funcionalismo-devem-economizar-ate-r-816-bi,70003436169>>. Acesso em: 12 jan. 2021.

Coordenador de frente vai propor fim de benefícios de membros de Poderes e atuais servidores. **Portal da Câmara dos Deputados**, Brasília, 16 set. 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/693100-coordenador-de-frente-vai-propor-fim-de-beneficios-de-membros-de-poderes-e-atuais-servidores/>>. Acesso em: 14 dez. 2020.

Deputado quer redução de privilégios para servidores atuais na Reforma Administrativa. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 03 set. 2020. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,deputado-quer-reducao-de-privilegios-para-servidores-atuais-na-reforma-administrativa,70003424679>>. Acesso em: 05 set. 2020.

Desinteresse manifesto. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 05 set. 2020. Disponível em: <<https://opiniao.estadao.com.br/noticias/notas-e-informacoes,desinteresse-manifesto,70003426566>>. Acesso em: 12 mar. 2021.

Desserviço Público. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 05 jan. 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2020/01/desservico-publico.shtml>>. Acesso em: 02 set. 2020.

DIEESE. Impactos da reforma administrativa sobre os atuais servidores públicos. **DIEESE**, São Paulo, nov. 2020. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/notatecnica/2020/notaTEc247reformaAdministrativa.html>>. Acesso em: 12 dez. 2020.

Dois secretários de Guedes pedem demissão: Salim Mattar e Paulo Uebel. **O Globo**, Rio de Janeiro, 11 ago. 2020. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/dois-secretarios-de-guedes-pedem-demissao-salim-mattar-paulo-uebel-1-24580544>>. Acesso em: 09 dez. 2020.

Dono da JBS grava Temer dando aval para compra de silêncio de Cunha. **O Globo**, rio de Janeiro, 17 mai. 2017. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/dono-da-jbs-grava-temer-dando-aval-para-compra-de-silencio-de-cunha-21353935>>. Acesso em: 18 dez 2020.

Em busca do equilíbrio. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 30 out. 2010. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2019/10/em-busca-do-equilibrio.shtml>>. Acesso em: 11 set. 2020.

Entenda como a reforma administrativa de Portugal está ajudando o país a acertar suas contas e voltar a crescer. **Partido Novo**, Brasília, 2020. Disponível em: <<https://novo.org.br/explica/entenda-como-a-reforma-administrativa-de-portugal-esta-ajudando-o-pais-a-acertar-suas-contas-e-voltar-a-crescer/>>. Acesso em: 26 jan. 2021.

Entendendo os gráficos: resultado primário e estoque da dívida pública federal. **Tesouro Nacional Transparente**. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/historias/entendendo-os-graficos-resultado-primario-e-estoque-da-divida-publica-federal>>. Acesso em: 09 mar. 2021.

FH ficou seis anos sem reajustar salários de servidores e suspendeu concursos. **O Globo**, Rio de Janeiro, 17 set. 2015. Disponível em: <<https://acervo.oglobo.globo.com/em-destaque/fh-ficou-seis-anos-sem-reajustar-salarios-de-servidores-suspendeu-concursos-17519867>>. Acesso em: 11 dez. 2020.

FHC desiste de quebra da estabilidade. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 03 jul. 1996. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/7/03/brasil/29.html>>. Acesso em 10 dez. 2020.

Fonacate e Instituto República firmam parceria em defesa do estado. **Fonacate**, Brasília, 23 jul. 2020. Disponível em: <<https://fonacate.org.br/noticia/entidades/fonacate-e-instituto-republica-firmam-parceria-em-defesa-do-estado/>>. Acesso em: 10 set. 2020.

FONACATE. Fonacate lança cadernos sobre a Reforma Administrativa. **Fonacate**, Brasília, 2020. Disponível em: <<https://fonacate.org.br/noticia/politica/fonacate-lanca-cadernos-da-reforma-administrativa/>>. Acesso em: 05 set. 2020.

Fórum das Carreiras de Estado condena fakenews do Instituto Millenium e ataque ao funcionalismo. **Fonacate**, Brasília, 20 ago. 2020. Disponível em: <<https://fonacate.org.br/noticia/entidades/forum-das-carreiras-de-estado-condena-fakenews-do-instituto-millenium-e-ataques-ao-funcionalismo/>>. Acesso em: 12 set. 2020.

Frente da reforma administrativa elogia texto; oposição cita desigualdade. **UOL**, São Paulo, 03 set. 2020. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2020/09/03/frente-da-reforma-administrativa-elogia-texto-oposicao-cita-desigualdade.htm>>. Acesso em: 13 jan. 2021.

Frente Parlamentar lança proposta que inclui atuais servidores na reforma administrativa. **G1**, São Paulo, 08 out. 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/10/08/frente-parlamentar-lanca-proposta-que-inclui-atuais-servidores-na-reforma-administrativa.ghtml>>. Acesso em: 12 jan. 2021.

Frente Parlamentar Mista em Defesa do Serviço Público. **Reforma Administrativa do Governo Federal: contornos, mitos e alternativas**. Brasília: Associação dos Funcionários do IPEA, 2019.

Frente Parlamentar promove debate sobre reforma administrativa. **Portal da Câmara dos Deputados**, Brasília, 23 jul. 2020. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/678473-frente-parlamentar-promove-debate-sobre-reforma-administrativa-nesta-quinta-feira/>>. Acesso em: 17 dez. 2020.

Frente parlamentar propõe incluir atuais servidores na reforma administrativa. **G1**, São Paulo, 08 out. 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/10/08/frente-parlamentar-lanca-proposta-que-inclui-atuais-servidores-na-reforma-administrativa.ghtml>>. Acesso em 16 dez. 2020.

Fundo Monetário Internacional (FMI). **Real GDP Growth**. Annual percent change. Disponível em: <[https://www.imf.org/external/datamapper/NGDP\\_RPCH@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOWORLD/BRA](https://www.imf.org/external/datamapper/NGDP_RPCH@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOWORLD/BRA)>. Acesso em: 18 dez. 2020.

GAETANI, F. **Public management constitutional reforms in modern Brazil 1930-1998**. 2005. Tese (Doutorado). London School of Economics and Political Science, University of London, London.

Gasto do governo na pandemia gera alta recorde da dívida pública em 2020, para R\$ 5 trilhões. **G1**, São Paulo, 21 jan. 2021. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/01/27/pandemia-gera-alta-recorde-da-divida-publica-em-2020-para-r-5-trilhoes.ghtml>>. Acesso em: 12 mar. 2021.

Governo adia envio de reforma administrativa ao Congresso. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 19 fev. 2020. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,governo-adia-envio-de-reforma-administrativa-ao-congresso,70003203498>> Acesso em: 08 dez. 2020.

Governo adia para 2021 envio de reforma administrativa, que muda regras de servidores. **O Globo**, Rio de Janeiro, 11 ago. 2020. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/governo-adia-para-2021-envio-de-reforma-administrativa-que-muda-regras-de-servidores-1-24579228>> Acesso em: 11 dez. 2020.

Governo até hoje não conhece a dimensão da reforma de Collor. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 16 out 1995. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/10/16/brasil/19.html>>. Acesso em: 11 dez. 2020.

Governo calcula que gastos com abono pode crescer até 41,6% acima da inflação até 2020. **O Estadão de São Paulo**, São Paulo, 28 nov. 2019. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,governo-calcula-que-gastos-com-abono-pode-crescer-41-6-acima-da-inflacao-ate-2030,70003106701>>. Acesso em: 18 dez 2020.

Governo corta salário inicial de gestor público de R\$ 17 mil para R\$ 5 mil. **UOL**, São Paulo, 15 ago. 2017. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2017/08/15/salario-inicial-funcionario-publico-rombo-governo-meta-fiscal.htm>>. Acesso em: 11 dez. 2020.

Governo entrega pacote, e Guedes diz que reformas vão “transformar estado. **UOL**, São Paulo, 05 nov. 2019. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2019/11/05/bolsonaro-congresso-reformas-economicas.htm>>. Acesso em 18 dez 2020.

Governo mira Reforma Administrativa e estuda acabar com estabilidade de parte dos servidores. **G1**, São Paulo, 15 ago. 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/blog/valdo-cruz/post/2019/08/15/governo-mira-reforma-administrativa-e-estuda-acabar-com-estabilidade-de-parte-dos-servidores.ghtml>>. Acesso em: 18 set. 2020.

Governo quer regulamentar demissão de servidores por ‘baixo desempenho’. **G1**, São Paulo, 03 set. 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/09/03/governo-quer-regulamentar-demissao-por-baixo-desempenho-de-servidores-na-ativa.ghtml>>. Acesso em: 09 set. 2020.

Governo recebe Fonacate para esclarecer pontos da reforma administrativa. **Fonacate**, Brasília, 14 set. 2020. Disponível em: <https://fonacate.org.br/noticia/politica/governo-recebe-fonacate-para-esclarecer-pontos-da-reforma-administrativa/>. Acesso em: 28 jan. 2021.

Guedes admite ampliar socorro aos estados se Congresso aprovar congelamento de salário de servidor. **O Globo**, Rio de Janeiro, 20 abr. 2020. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/guedes-admite-ampliar-socorro-estados-se-congresso-aprovar-congelamento-de-salario-de-servidor-24384083>>. Acesso em: 15 mar. 2021.

Guedes anuncia que vai para o “ataque” com privatizações e reformas. **Agência Brasil**, Brasília, 23 nov. 2020. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2020-11/guedes-anuncia-que-vai-para-o-ataque-com-privatizacoes-e-reformas>> Acesso em: 08 dez. 2020.

Guedes diz que, ‘no momento decisivo’, Bolsonaro o apoia. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 04 mar. 2021. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,guedes-diz-que-no-momento-decisivo-bolsonaro-o-apoia,70003636578>>. Acesso em: 21 mar. 2021.

Guedes quer avaliação de serviço por cidadão para funcionário público ganhar estabilidade. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 09 dez. 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/12/guedes-quer-avaliacao-de-servico-por-cidadao-para-funcionario-publico-ganhar-estabilidade.shtml>>. Acesso em 11 set. 2020.

Guedes quer redução salarial e fim da estabilidade automática de servidores. **UOL**, São Paulo, 11 nov. 2019. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2019/11/06/guedes-quer-reducao-salarial-e-fim-de-estabilidade-automatica-de-servidores.htm?cmpid=copiaecola>>. Acesso em 09 set. 2020.

Idade mínima da Previdência cai por 1 voto. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 07 mai. 1998. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc07059825.htm>>. Acesso em: 12 mar. 2021.

IPEA. **Ajustes nas despesas de pessoal do setor público**: cenário exploratórios para o período 2020-2039. IPEA, Brasília, 3º tri. 2020. Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/200914\\_cc\\_48\\_nt\\_ajuste\\_gastos\\_pessoal.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/200914_cc_48_nt_ajuste_gastos_pessoal.pdf)>. Acesso em: 11 jan. 2021.

KINGDON, John W. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. New York: HarperCollins [1984] 1995.

Lula assina MPs com reajuste para cerca de 350 mil servidores. **G1**, São Paulo, 29 ago. 2008. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,MUL741403-5601,00-LULA+ASSINA+MPS+COM+REAJUSTE+PARA+CERCA+DE+MIL+SERVIDORES.html>>. Acesso em: 10 dez 2020.

LUSTOSA DA COSTA, F. (Set/Out de 2008). Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, 42(5), 829-874.

MADUREIRA, César. A reforma da Administração Pública Central no Portugal democrático: do período pós-revolucionário à intervenção da troika. **Rev. Adm. Pública** — Rio de Janeiro 49(3): 547-562, maio/jun. 2015. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/rap/v49n3/0034-7612-rap-49-03-00547.pdf>>. Acesso em: 27 jan. 2021.

MADUREIRA, César. A reforma da administração pública e a evolução do estado-providência em Portugal: história recente. **Ler História** — Lisboa 76(1): p. 179-202, 2020. Disponível em: <<http://journals.openedition.org/lerhistoria/6408>>. Acesso em: 27 jan. 2021.

Maia anuncia Reforma Administrativa da Câmara. **Portal da Câmara dos Deputados**, Brasília, 02 set. 2020. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/689780-maia-anuncia-reforma-administrativa-da-camara/>>. Acesso em: 10 set. 2020.

Maia cobra envio de reforma administrativa e aprovação da tributária. **Portal da Câmara dos Deputados**, Brasília, 26 nov. 2019. Disponível em:

<<https://www.camara.leg.br/noticias/617852-maia-cobra-envio-de-reforma-administrativa-e-aprovacao-da-tributaria/>>. Acesso em: 16 dez. 2020.

Maia cobra o governo a apresentar reforma administrativa neste ano. **Valor Econômico**, São Paulo, 23 jul 2020. Disponível em: <<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/07/23/maia-cobra-o-governo-a-apresentar-reforma-administrativa-neste-ano.ghtml>>. Acesso em: 15 dez. 2020.

Maia defende debate sobre redução de salário de servidores. **Agência Brasil**, Brasília, 09 jun. 2020. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2020-06/maia-defende-debate-sobre-reducao-de-salario-de-servidores-federais>>. Acesso em: 08 set. 2020.

Maia diz que produtividade é palavra que não existe no serviço público. **UOL**, São Paulo, 09 set. 2020. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/09/09/maia-diz-que-produtividade-nao-e-palavra-que-existe-no-servico-publico.htm>>. Acesso em: 10 set. 2020.

Meirelles defende PEC do teto dos gastos públicos em rede nacional de televisão e rádio. **Secretaria Especial da Fazenda**, Brasília, 06 out. 2016. Disponível em: <<https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2016/outubro/meirelles-faz-pronunciamento-em-rede-nacional-de-televisao-e-radio>>. Acesso em: 11 mar 2021.

MILLENIUM. Reforma Administrativa: Diagnósticos sobre a empregabilidade, o desempenho e a eficiência do Setor Público Brasileiro. **Instituto Millenium**, São Paulo, ago. 2020. Disponível em: <<https://campanha.institutomillenium.org.br/wp-content/uploads/2020/08/Reforma-administrativa-Vers%C3%A3o-final.pdf>>. Acesso em: 04 set. 2020.

Ministro Lewandowski suspende eficácia de MP que adiava para 2020 reajuste de servidores. **Portal do Supremo Tribunal Federal**, Brasília, 19 dez. 2018. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=399100>>. Acesso em: 12 dez. 2020.

Ministro Lewandowski suspende MP que reduz salário de servidores públicos federais. **Portal do Supremo Tribunal Federal**, Brasília, 18 dez. 2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=365154>>. Acesso em: 10 dez. 2020.

Não é o momento de debater reforma administrativa, diz professor Israel. **Correio Braziliense**, Brasília, 09 set. 2020. Disponível em: <<https://www.correiobraziliense.com.br/economia/2020/09/4874250-nao-e-o-momento-de-debater-reforma-administrativa-diz-professor-israel.html>>. Acesso em: 11 set. 2020.

Não se pode retardar a Reforma Administrativa. **O Globo**, Rio de Janeiro, 21 nov. 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/opiniao/nao-se-pode-retardar-reforma-administrativa-1-24090857>. Acesso em: 02 set. 2020.

Outra reforma necessária. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 11 fev. 2019. Disponível em: <https://opiniao.estadao.com.br/noticias/notas-e-informacoes,outra-reforma-necessaria,70002715784>. Acesso em: 16 set. 2020.

Pecado da reforma é o corporativismo de Bolsonaro, diz Ana Carla Abrão. **Veja**, São Paulo, 06 set. 2020. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/economia/pecado-da-reforma-e-o-corporativismo-de-bolsonaro-diz-ana-carla-abrao/>. Acesso em: 09 set. 2020.

Poder Executivo Federal. Proposta de Emenda Constitucional nº 32, de 2020, altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa. Disponível em:

<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2262083>>. Acesso em: 12 jan. 2021

Portal repercute contestação dos dados do Banco Mundial sobre salários do funcionalismo. **Unacon**, Brasília, 11 out. 2019. Disponível em: <<https://unacon.org.br/2019/10/10/portal-repercute-contestacao-dos-dados-do-banco-mundial-sobre-os-salarios-do-funcionalismo/>>. Acesso em: 10 set. 2020.

Portugal economiza R\$ 14 bilhões por ano com reforma administrativa. **O Globo**, Rio de Janeiro, 10 nov. 2019. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/portugal-economiza-14-bilhoes-por-ano-com-reforma-administrativa-24072688>>. Acesso em 11 mar. 2021.

PORTUGAL. **Assembleia da República**. Lei nº 12-A (2008). Disponível em: <<https://dre.pt/pesquisa/-/search/468663/details/maximized>>. Acesso em: 27 jan. 2021.

PORTUGAL. **Assembleia da República**. Lei nº 53 (2006). Disponível em: <<https://dre.pt/pesquisa/-/search/545575/details/maximized>>. Acesso em: 28 jan. 2021.

PORTUGAL. **Assembleia da República**. Lei nº 59 (2008). Disponível em: <<https://dre.pt/pesquisa/-/search/453975/details/maximized>>. Acesso em: 27 jan. 2021.

Presidente da CNI defende segurança jurídica e reformas para recuperação econômica. **Portal da Indústria**, São Paulo, 08 dez. 2020. Disponível em: <<https://noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/economia/presidente-da-cni-defende-seguranca-juridica-e-reformas-para-recuperacao-economica/>>. Acesso em: 11 dez. 2020.

Publicações do Fonacate contribuem para o debate sobre a Reforma Administrativa. **Fonacate**, Brasília, 14 fev. 2020. Disponível em: <<https://fonacate.org.br/noticia/entidades/publicacoes-do-fonacate-contribuem-para-o-debate-sobre-a-reforma-administrativa/>>. Acesso em: 08 set. 2020.

Reforma Administrativa deve sair antes da Tributária, prevê Maia. **Correio Braziliense**, Brasília, 11 fev. 2020. Disponível em: <[https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2020/02/11/interna\\_politica,827193/reforma-administrativa-deve-sair-antes-da-tributaria-preve-maia.shtml](https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2020/02/11/interna_politica,827193/reforma-administrativa-deve-sair-antes-da-tributaria-preve-maia.shtml)>. Acesso em: 04 set. 2020.

Reforma administrativa eleva poderes do presidente de alterar máquina pública. **Correio Braziliense**, Brasília, 08 set. 2020. Disponível em: <<https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2020/09/4873896-fim-da-estabilidade-para-novos-servidores-se-tornara-batalha-no-stf.html>>. Acesso em: 13 jan. 2021



Reforma Administrativa em Portugal vira referência para Brasil. **Instituto Millenium**, São Paulo, 23 nov. 2020. Disponível em: <<https://www.institutomillenium.org.br/reforma-administrativa-em-portugal-vira-referencia-para-brasil/>>. Acesso em: 27 jan. 2021.

Reforma Administrativa em Portugal: O que podemos aprender? **CLP – Centro de Liderança Pública**, São Paulo, 04 mar. 2020. Disponível em: <<https://www.clp.org.br/reforma-administrativa-em-portugal-sc2-ra2/>>. Acesso em: 27 jan. 2021.

Reforma administrativa ficou para a próxima semana para diminuir arestas. **O Globo**, Rio de Janeiro, 07 nov. 2019. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/reforma-administrativa-ficou-para-proxima-semana-para-diminuir-arestas-diz-bolsonaro-24067239>>. Acesso em: 12 dez. 2020.

Reforma administrativa se propõe a “vencer atraso”, defende secretário. **Valor Econômico**, São Paulo, 03 set. 2020. Disponível em: <<https://valor.globo.com/politica/noticia/2020/09/03/reforma-administrativa-se-propoe-a-vencer-o-atraso-defende-secretario.ghtml>>. Acesso em: 14 jan. 2021.

Reforma da Previdência: governo revisa previsão de economia de R\$ 800 bi para R\$ 855 bi em dez anos. **G1**, São Paulo, 09 dez. 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/12/09/reforma-da-previdencia-governo-revisa-previsao-de-economia-de-r-800-bi-para-r-855-bi-em-dez-anos.ghtml>>. Acesso em: 10 dez. 2020.

Reforma em Portugal vira referência. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 21 nov. 2020. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,reforma-em-portugal-vira-referencia,70003522714>>. Acesso em: 21 nov. 2020.

Reforma não é só corte de gastos. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 02 fev. 2020. Disponível em: <<https://opiniao.estadao.com.br/noticias/notas-e-informacoes,reforma-nao-e-so-corte-de-gastos,70003181778>>. Acesso em: 02 set. 2020.

Regime de contratação de servidores públicos muda com reforma administrativa. **Valor Econômico**, São Paulo, 03 set. 2020. Disponível em: <<https://valorinveste.globo.com/mercados/brasil-e-politica/noticia/2020/09/03/regime-de-contratacao-de-servidores-publicos-muda-com-reforma-administrativa.ghtml>>. Acesso em: 14 jan. 2021.

Resultado do Tesouro Nacional mostra queda de 3,7% na despesa com servidores. **Fonacate**, Brasília, 29 jan. 2021. Disponível em: <<https://fonacate.org.br/noticia/fonacate-na-midia/resultado-do-tesouro-nacional-mostra-queda-de-37-na-despesa-com-servidores/>>. Acesso em: 08 fev. 2021.

Rodrigo Maia defende a votação da PEC do teto dos gastos públicos. **O Globo**, Rio de Janeiro, 04 out. 2016. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/rodrigo-maia-defende-votacao-da-pec-do-teto-dos-gastos-publicos-20236340>>. Acesso em: 11 mar. 2021.

Rodrigo Maia pede que governo envie Reforma Administrativa à Câmara. **Portal da Câmara dos Deputados**, Brasília, 23 jul. 2020. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/678748-rodrigo-maia-pede-que-governo-envie-reforma-administrativa-a-camara/>>. Acesso em: 05 set. 2020.

SABATIER, P.A; WEIBLE, C.M. The advocacy coalition framework: Innovations and clarifications. In: SABATIER, P.A (Ed.). **Theories of the Policy Process**. 2ª Ed. Boulder: Westview Press, 2007. p. 189-220.

Salário inicial de R\$ 19 mil põe elite dos servidores entre 2% mais ricos no Brasil. **BBC**, São Paulo, 4 dez. 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-50650205>. Acesso em: 05 set. 2020.

Senado aprova pacote de reajuste salarial para servidores públicos. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 12 jul. 2016. Disponível em: <<https://m.folha.uol.com.br/mercado/2016/07/1791068-senado-aprova-pacote-de-oito-projetos-de-reajuste-para-servidores-publicos.shtml>> Acesso em: 10 dez. 2020.

SENADO FEDERAL. Proposta de Emenda Constitucional nº 186, de 2019, que altera do texto permanente da Constituição e Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, dispondo sobre medidas permanentes e emergenciais de controle do crescimento das despesas obrigatórias e de reequilíbrio fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, e dá outras providências. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8035497&ts=1607468993793&disposition=inline>>. Acesso em: 12 jan. 2021.

Servidores criticam estudo da CNI que diz que Brasil gasta muito com funcionalismo. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 28 out. 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/10/servidores-criticam-estudo-da-cni-que-diz-que-brasil-gasta-muito-com-funcionalismo.shtml>>. Acesso em: 11 dez. 2020.

Servidores de Quem? **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 29 out. 2019. Disponível em: <https://opinioao.estadao.com.br/noticias/notas-e-informacoes,servidores-de-quem,70003067503>. Acesso em: 12 set. 2020.

Servidores públicos ganham frente parlamentar em meio à ameaça de perda de direitos. **Congresso em Foco**, Brasília, 03 set. 2010. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/servidores-publicos-ganham-frente-parlamentar-em-meio-a-ameaca-de-perda-de-direitos/>>. Acesso em: 08 set. 2020.

SEWELL, G. C. "Actors, Coalitions, and the Framework Convention on Climate Change". Unpublished dissertation, Massachusetts Institute of Technology. 2005.

Sob Lula, servidor tem ganho de até 255%. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 27 jul. 2008. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi2707200807.htm>>. Acesso em 10 dez. 2020.

Supremo Tribunal Federal (STF). **ADI 2.135**. Relatora Ministra Ellen Gracie. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigobd.asp?item=%20561>>. Acesso em 17 dez. 2020.

Temer defende “medidas amargas” para recuperar a economia do país. **G1**, São Paulo, 16 nov. 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/11/temer-recebe-senadores-no-alvorada-para-pedir-apoio-pec-do-teto.html>>. Acesso em: 11 mar. 2021.

Temer recua e adia reajuste de servidores para 2020. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 31 ago. 2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/08/temer-recua-e-adia-reajuste-de-servidores-para-2020.shtml>>. Acesso em: 18 dez 2020.

Tesouro Nacional projeta aumento da dívida pública para quase 100% do PIB neste ano. **G1**, São Paulo, 17 jul. 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/07/17/tesouro-nacional-projeta-aumento-da-divida-publica-para-quase-100percent-do-pib-neste-ano.ghtml>>. Acesso em: 09 set. 2020.

Teto dos gastos é fundamental para ajuste. **O Globo**, Rio de Janeiro, 06 out. 2016. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/opiniao/teto-dos-gastos-fundamental-para-ajuste-20242388>>. Acesso em 11 mar. 2021.

Topo do funcionalismo ganha pouco, diz Guedes; salário é de até R\$ 39,2 mil. **UOL**, São Paulo, 09 set. 2020. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/09/09/topo-do-funcionalismo-ganha-pouco-diz-guedes-salario-e-de-ate-r-392-mil.htm>>. Acesso em: 10 set. 2020.

Traços culturais travam reforma administrativa, diz líder português. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 21 nov. 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/11/tracos-culturais-travam-reforma-administrativa-diz-lider-portugues.shtml>>. Acesso em: 11 mar. 2021.

TRUE, J., JONES, B., e BAUMGARTNER, F. Punctuated-equilibrium theory: explaining stability and change in public policymaking. In: Paul A. Sabatier (Ed.), **Theories of the policy process** (pp. 155-187). Boulder: Westview Press, 2007.

Uebel: “Reforma Administrativa criará ambiente melhor para sociedade”. **Exame**, São Paulo, 31 jan. 2020. Disponível em: <<https://exame.com/blog/instituto-millennium/uebel-reforma-administrativa-criara-ambiente-melhor-para-sociedade/>>. Acesso em: 06 set. 2020.

Um excelente passo para mudar o Estado. **O Globo**, Rio de Janeiro, 03 set. 2020. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/opiniao/um-excelente-passo-para-mudar-estado-1-24620347>>. Acesso em: 12 mar. 2021.

Um passo promissor. O Estado de São Paulo, São Paulo, 12 out. 2016. Disponível em: <<https://opiniao.estadao.com.br/noticias/geral,um-passo-promissor,10000081640>>. Acesso em: 11 mar 2021.

Um primeiro passo. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 03 set. 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2020/09/um-primeiro-passo.shtml>>. Acesso em: 12 mar. 2021.

WHITEHEAD, Laurence e SANTISO, Javier. “**Ulysses, the Sirens and the Art of Navigation**: Political and Technical Rationality in Latin America”. Mimeo, version 3.0, September, 2005.